



TITLE:

ラオスの中央地方関係における県知事および県党委員会の権限に関する一考察--ヴィエンチャン県工業局の事業形成過程を中心に--

AUTHOR(S):

瀬戸, 裕之

---

CITATION:

瀬戸, 裕之. ラオスの中央地方関係における県知事および県党委員会の権限に関する一考察--ヴィエンチャン県工業局の事業形成過程を中心に--. 東南アジア研究 2008, 46(1): 62-100

ISSUE DATE:

2008-06-30

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/66912>

RIGHT:

ラオスの中央地方関係における県知事および  
県党委員会の権限に関する一考察  
—— ヱィエンチャン県工業局の事業形成過程を中心に ——

瀬戸裕之\*

**Authority of the Governor and the Provincial Party  
in the Central-Local Relations in Lao P. D. R.: A Case Study of  
the Project Making Process in Vientiane Province Industry Office**

SETO Hiroyuki\*

Following the promulgation of the 1991 constitution in Lao P. D. R., the organizational structure of local administration became more centralized. But since 2000, when some authority over planning and budgeting management was decentralized, governors have been granted new powers.

This study of the planning processes at the central and provincial levels examined a case study of the project making process in Vientiane Province. The major findings were: First, the party adopted decentralization in order to promote local development and maintain security after the Asian financial crisis. Second, the central government retains the authority to approve and permit each provincial project, while the provincial party and governor have the authority to make their own projects and propose them to the central government. Third, a single member of the central party committee is appointed by the politburo to hold both the post of secretary of the provincial party and provincial governor in order to control the provincial issues. Fourth, governors have the authority to propose projects with political aims, such as those regarding security issues and minority issues. Fifth, while governors have the authority to make decisions in the provincial party committee, vice-governors are better informed on provincial issues and are actually the ones who manage the policy making process with regard to local issues as their main priority. As a result, the central level of the party supervises the local party committee and controls provincial political issues and minority problems through governors in order to advance local development, as well as maintain security across the whole country.

**Keywords:** central-local relations, local administration, planning, policy making, Laos, Vientiane Province, governor, party

**キーワード:** 中央地方関係, 地方行政, 計画策定, 政策立案, ラオス, ヱィエンチャン県, 県知事, 党

---

\* 名古屋大学 (非常勤講師); Nagoya University (visiting lecturer)  
e-mail: setohiro@hotmail.com

## I 問題の所在および先行研究

### I-1 問題の所在

ラオス人民民主共和国（以下、ラオス）は、成立した1975年から現在まで、国家統合および国民統合が国家建設の課題となってきた。<sup>1)</sup> この背景として、第1に、ラオスが国内に多くの少数民族を抱える多民族国家であることがあげられる。ラオスの主要民族であるラーオ族は人口の約55%を占めるにすぎず、政府は少数民族との共存および融合を進める政策を掲げてきた。<sup>2)</sup> 第2に、歴史的にフランス植民地からの独立以降、王国政府と解放勢力の間で内戦が継続して行われたために、全国的に統一した行政およびそれを支えるための通信網の建設が遅れ、1975年以降にようやく国家統合が開始されるなど、統一国家としての歴史が短かったことにある。<sup>3)</sup>

ラオスの政治制度は、1975年から現在まで、ラオス人民革命党（Phak Pasāson Pativat Lāo, 以下、党）を政治制度の中核とする社会主義型の一党支配体制を維持してきた。<sup>4)</sup> しかし、経済

- 1) 本論文は、2006年6月10・11日に名古屋大学で開催された「東南アジア史学会第75回研究大会」における筆者の報告に基づく。本論文でのラオス語の表記については、アメリカ合衆国議会図書館（ALA-LC）翻字表の規則を参考にし、若干の修正を加えて用いている。
- 2) ラオスは、1950年以降、低地ラーオ（Lāo lum）、山腹ラーオ（Lāo thoeng）および高地ラーオ（Lāo sūng）という居住地域による3つのグループ分けが多く用いられてきた。この3つの分類は、1975年以降、現政権においても用いられてきた。1995年の国勢調査においては47の民族という分類で調査を行い、2000年には49の民族という分類を発表した [Evans 1999: 26; 安井 2003: 173-177]。2005年の国勢調査によれば、多数派民族であるラーオ族は、人口の54.6%を占めるに過ぎない [Lao P. D. R., Khana-si-nam samluat Phonla-mēuang thūa-pathēt 2005: 15]。ラオス改正憲法第8条第1項は、国家が民族間における団結および平等を促すための政策を実施する、と規定している [Lao P. D. R., Saphā-hāeng-sāt 2003a]。
- 3) かつて、ラオスは、ヴェトナムおよびカンボジアとともに、仏領インドシナの一領域であった。フランスは、19世紀後半にインドシナ半島の植民地化を進め、1893年に、ラオスに影響力をもっていたシャム（タイ）との間でフランス＝シャム条約を締結し、メコン河の左岸をフランスの保護領とした。そして、1899年にラオスをインドシナ連邦に編入して植民地とした。第二次世界大戦の後、1949年にラオス＝フランス独立協定によって、フランス連合内でのラオス王国の独立を承認したが、外交権および防衛権はフランスに掌握されていた。ラオスの完全独立が認められたのは、1953年のフランス＝ラオス連合友好条約によってである。一方、ヴェトナムと協力するグループは、1949年以降、フランスと協力することを認めず、1950年にヴェトナムで自由ラオス戦線を組織し、ヴェトナム国境に近いラオス国内に根拠地を建設して抵抗を続けた。インドシナ戦争およびヴェトナム戦争において、革命勢力は徐々にラオス国内における支配地域を拡大し、1975年12月2日に政権を獲得した [菊地 2003: 151, 152, 161-163, 168]。
- 4) ラオス人民革命党は、1930年に設立されたインドシナ共産党に起源を有し、1951年のインドシナ共産党の解党後、1955年にラオス人民党として結党した。その後、1972年にラオス人民革命党と改称し、1975年12月に政権党となった。2001年3月の第7回党大会時において、全国の党員数は、10万人以上である。党の目標は、「社会主義の目標に従い、平和、独立、民主、統一、繁栄のラオス国家を建設し、大衆を指導し、改革事業を行い、人民民主主義体制を建設することにより、社会主義へと漸進するための基礎条件を築くこと」である [瀬戸 2003: 101-105]。

政策については1986年の第4回党大会以降、市場経済原理の導入を中心とする改革路線(Nāēo-thāng Pianpāēng-mai)を実施している。そのため、1980年代後半には、国内地域間における経済交流の促進および全国で統一した法制度の整備が必要となり、行政の中央集権化を進めた。1991年の第5回党大会では政治制度の改革が中心テーマとなり、その中で地方制度はどう定めるかが重要課題となった。その結果、1991年8月に現体制ではじめて制定した憲法では、周辺の社会主義国(中華人民共和国およびヴェトナム社会主義共和国)と異なり、地方人民議会および地方行政委員会の制度を設けず、中央の任命による県知事および郡長を置く首長制度を導入した。また、地方の行政を担当する各部局は中央省庁の出先機関として位置づけられ、県知事ではなく中央省庁の命令系統に従う部門別管理体制を採用した。<sup>5)</sup> そのため、ラオスはきわめて中央集権的な地方制度を形成したといえる[瀬戸 2005b: 104, 105]。

その後、1996年の第6回党大会では、ラオスが2020年までに低開発国から脱却する目標を掲げ[Lao P.D.R., Phak pasāson pativat lāo 1996: 29]、1997年には東南アジア諸国連合(ASEAN)に加盟し、地域経済統合に向けて経済開発を進めている。2000年には地方の開発を促進するため、県を戦略単位とし、郡を計画・予算単位とし、並びに村を実施の基本単位とする政策を公布して地方へ部分的な権限委譲を行い、<sup>6)</sup> 地方の職員人事についても各省庁の地方出先機関の職員に対する県知事の任命権限を強化する方向での制度変更を首相府で検討するなど、地方の権限を強化しつつある。<sup>7)</sup> しかし、中央省庁での聞き取りでは、地方において中央の定めた法令が実施されないという問題がみられ、原因として地方の職員人事および税の決定について県知事に多くの権限が与えられていることが指摘されてきた。<sup>8)</sup> そのため、地方の権限強化は、地方での政策実施を悪化させる恐れがある。

一方、政治的側面からみると、1990年代後半に、ラオスではアジア通貨危機の影響を受けて

5) かつてのソヴィエト連邦の中央地方関係では、地域の政策実施について、中央省庁の命令系統に重点を置く部門別管理と、地方のソヴィエトによる命令系統に重点を置く地域別管理の間で、どちらに重点が置かれるかによって分析が行われてきた[樹神 1987: 100-118]。

6) 「県を戦略単位とし、郡を計画・予算単位とし、並びに村を実施の基本単位として建設することに関する首相訓令第01号」[Lao P.D.R., Nā-nyok-latthamonti 2000]。同訓令は、政策の目的として、第1に、地方の潜在力を引き出して経済社会開発に用いるために地方に権限および責任を与え、地方の行政能力を強化する、第2に、地方の経済を成長させ、農林業、工業およびサービス業を形成させ、国内および輸出のための商品化を行い、農村地域および遠隔地の貧困を解決し、地域間の調整を高める、第3に、村レベルに党の政策を通知し、計画の作成および実施に人々が参加することにより計画および予算を実情に適合させ、地方の潜在力を引き出すことである、と定めている。

7) 首相府行政・公務員管理庁における聞き取り(2006年4月)。

8) 財務省および計画協力委員会における聞き取り(2003年10月)。国際機関の報告書も、地方における事実上の政策決定権が県知事に集中していると指摘してきた[UNDP 2001: 106]。そのため、財務省においては、地方の関税、租税、土地税および国有財産などの国家の歳入に関する人事を、県財務局を通さずに中央の各局が直接に管轄する改革を検討している。財務省組織局における聞き取り(2006年4月)。

政治不安がみられ、<sup>9)</sup> 一部の少数民族による反政府運動が発生した [木村 2000: 247; 山田 2001: 249]。<sup>10)</sup> ラオスの県知事は地方党委員会書記を兼任し、地方の党組織および政治組織を統括する権限を有している [瀬戸 2005a: 194, 195]。そのため、県知事の権限強化は経済開発促進のためだけでなく、党中央（特に政治局）が県知事を通じて地方の政治組織を統制することで、地方をより強固に掌握しようとする動きと考えることもできる。

以上の点から、ラオスにおける地方の権限強化を理解するためには、県知事が地方の行政活動で行使する権限を分析し、党中央が県知事を通じてどのように地方を掌握しているかという視点からラオスの中央地方関係を考察することが重要である。本論文では、地方の事業形成に対して県知事および地方党委員会がどのような決定権限を有し、中央省庁との間でどのような分業関係を形成しているかを分析することによって、ラオスにおける党の地方掌握のメカニズムを考察することにしたい。

## I-2 先行研究

従来、ラオスの地方制度または中央地方関係に関する国内および海外の先行研究は、地方行政および制度の歴史的変化を分析し、1991 年の憲法制定によりラオスが中央集権的な地方制度を形成した点を指摘してきた。<sup>11)</sup> しかし、これらの研究は、ラオスの地方制度の中央集

9) 2001 年に開催したラオス人民革命党第 7 回大会の政治報告では、「マルクス・レーニン主義および社会主義の目標を堅持し、各時期の状況の特徴に適合するように党の路線及び政策を持続的に改善する」方針が決定されたが [Lao P. D. R., Phak pasāson pativat lāo 2001: 21]、その背景として、1997 年のアジア通貨危機がラオスの経済に大きな混乱と社会不安を引き起こし、行き過ぎた市場化に対する警戒感が党政治局の間に醸成されたためである、との見方が指摘されている [鈴木 2001: 29]。

10) 山岳少数民族であるモン族が、シェンクアーン県で 1998 年末からゲリラ活動を行い、1999 年および 2000 年に政府軍との間で戦闘が行われた。また、2003 年には、ヴィエンチャン県ヴァンヴィエン郡およびカーシー郡で、モン族反政府組織の犯行とされるバスおよびトラックの襲撃事件が発生した [木村 2000: 247; 山田 2001: 249; 山田・天川 2004: 256]。

11) ラオスの地方制度および中央地方関係に関する日本の先行研究として、生江によるラオスの地方制度の概要に関する報告書 [生江 1995] および行政制度に関する報告書 [鈴木 2000] がある。また、筆者の先行研究では、ラオスの県知事が県党委員会書記を兼任し、党政治局が党中央委員を地方に派遣して、県知事に就任させていることを指摘した [瀬戸 2005a: 195]。海外の研究では、ラオスの地方行政の形成について、スチュアート・フォックスが、1980 年代のラオス政治を概観する中で、ラオスが社会主義体制でありながら、実情において地方が大きな自律性を有していることを指摘した [Stuart-Fox 1986: 78, 79]。フンクは、1986 年の第 4 回党大会で、地方政府が財政的に自立することを決定したことによって地方の自律性が増大し、県と郡の税行政が地方政府の下に置かれたため、中央の税行政との直接の関係がなくなったことを指摘した [Funk 1993: 133]。ブルデットは、1990 年以降に、ラオス政府が中央政府と地方政府の権限分担の改革を行い、第 1 に、各県にある中央銀行の支店に対する県行政機関の権限を無くし、第 2 に、租税および関税を中央の権限とし、第 3 に、県の支出に対する中央政府の統制を増加させ、第 4 に、国有企業の監督権を中央の権限とする改革を行ったことを指摘した [Bourdet 2000: 24]。クーレールスとシーブンフアーンは、ラオスの中央地方関係の変化を歴史的に分析し、1986 年以降の県への権限委譲によって、中央政府は地方政府の支出に対する統制を失い、各省庁は県および郡レベルの技術的サービスに対する

権的な組織構造を指摘するのみで、地方の人事または政策の決定において地方がどのような権限を有しているかを明らかにしておらず、党中央が県知事にどのような権限を付与し、県知事を通じてどのように地方を掌握しているのかという問題を明らかにしてこなかった。筆者は、これまでの研究で、県知事の地方での人事決定権限について分析し、県知事が地方で活動する職員の履歴を管理し、職員の政治活動を監督するほか、地方の幹部を育成するために地方出身の人材を任命するよう中央に要請するなど、政治面において地方を監督し、地方の要請を中央に提案する機能を果たしていることを指摘した [瀬戸 2005b: 104, 105]。しかし、経済政策に関わる、より専門的な政策決定において県知事が行使する権限については明らかにしておらず、地方の経済および社会開発を決定する計画分野での県知事の権限を分析する必要がある。

ラオスの計画管理については、パンナシットとスリントーンが、ラオスの計画管理制度について概観し、ラオスの分権化政策は、中央が政策を設計することに責任を負い、県がそれらの政策を地方の文脈および条件に適合する責任を負うことで中央と地方が補完的な関係を形成することを目指している、と指摘した [Pannhasith and Soulinthone 2000: 260]。しかし、この研究は実証分析を行っておらず、中央と地方の権限分担および地方内部の政策決定過程を分析していないため、党中央による地方党委員会を通じた地方掌握のメカニズムが明らかにされていない。また、エバンスは、ラオスの計画管理の特徴を分析し、ラオスが国民経済活動を計画する能力を欠いており、経済構造が外国からの開発資金に極度に依存しているため、政府の計画が世界の経済および政治の変動から影響を受けやすいという外部依存の問題を指摘した [Evans 1991: 124]。鈴木も、ラオスは構造的に財政赤字であり、道路および橋梁の建設などの資本支出において、援助依存の体質を有すると指摘している [鈴木 2002: 263-266]。<sup>12)</sup> しかし、外国の援助によるプロジェクトは、形成過程において外国人専門家およびコンサルタントの影響が大きいため [渡辺 2003: 315]、本論文が課題とするラオス国内の政策決定、並びに県知事および地方党委員会による地方掌握を明らかにするためには、国内資金による事業形成過程を例に分析することが重要である。

本論文は、ラオスにおけるヴィエンチャン県工業局の事業形成過程を事例に、県知事および県党委員会の権限、並びに地方における政策決定過程を分析することにより、ラオスにおける党の地方掌握のメカニズムを明らかにする。ラオスは、2003年に憲法を改正し、新たに地方行

権限を失ったことで、地方でのサービス提供の低下を招いたため、1991年憲法の制定により、地方分権化した国家組織から、政府がより中央集権的に管理するメカニズムへと転換したことを指摘した [Keuleers and Sibounheuang 1999: 203-206]。また、本研究は、1991年憲法下の地方制度の基本構造についても概観している [ibid.: 209-220]。

12) 1975年以降は旧ソ連からの支援に依存し、1987年以降は国際機関および西側諸国からの援助に依存する構造が継続している [鈴木 2002: 263, 264]。



政法を制定したが、<sup>13)</sup> 2006 年 4 月の時点で地方行政法の施行令は制定していなかったため、<sup>14)</sup> 本論文は、改正以前の 1991 年憲法の地方制度に基づいて分析を行う。また、本稿の公共事業形成過程は調査を行った 2005 年時の状況に基づき、各機関の名称については調査時の名称を用いる。特に、2004 年に計画協力委員会が計画投資委員会に、2006 年に工業手工芸省がエネルギー鉱業省に改組したが、本稿では計画投資委員会（以下、計画委員会）および工業手工芸省（以下、工業省）の名称を用い、県レベルの出先機関についても県計画投資局（以下、県計画局）および県工業手工芸局（以下、県工業局）の名称を用いる。<sup>15)</sup> 法令上の権限は、憲法、法令および党の規則から分析し、公共事業投資計画策定過程および事業形成過程については、中央およびヴィエンチャン県の関係機関で行った聞き取り調査に基づいて分析を行う。

## II 中央の公共事業計画策定過程にみる県知事の権限

### II-1 1991 年憲法および諸規則にみる地方行政の構成

はじめに、国家組織および党組織における県知事の地位について分析する。図 1 は、2003 年 10 月時点におけるラオスの党および国家組織の構成を示している。ラオスの地方行政は、県（中央直轄市）、郡および村から構成され、県に県知事、中央直轄市に中央直轄市長、郡に郡長および村に村長を置く。また、各長の補佐として、県知事に県副知事を置き、中央直轄市長に副市長を置き、郡長に副郡長を置き、人口が多い村の村長に副村長を置く。<sup>16)</sup> 県知事（中央直轄市長）は、国家主席（大統領）が首相の提案に従い任命し、郡長は、首相が任命す

13) 2003 年の憲法改正においては、地方行政に関する条文が改正された。改正では、郡レベルに新たに市を設置すると規定した点が特徴である（第 75 条第 1 項）[Lao P. D. R., Saphā-hāēng-sāt 2003a]。市は、郡と同格であり、人口 1 万人以上の都市で人口の密集地域に設置し、部分的に独自の財源を与えると定めている（地方行政法第 37 条 3 号）[Lao P. D. R., Saphā-hāēng-sāt 2003b]。また、地方行政法は、各省の郡レベルの出先機関の副課長について、従来は担当大臣による任命であったが、新たに県知事が任命すると定め、県知事の任命権の強化を行った点を特徴としている（第 14 条 13 号）[*ibid.*]。

14) 行政・公務員管理庁およびヴィエンチャン県党組織委員会における聞き取り（2006 年 4 月）。

15) 計画投資委員会は、2004 年以前は、計画協力委員会という名称であり、経済社会開発計画の策定および公共事業投資計画の策定の他に、外国投資および外国からの援助を統括する権限を有していた。2004 年に、それまで計画協力委員会に属していた外国協力局を外務省に移管して、名称を計画投資委員会に変更するとともに、外国援助に関する権限については外務省の権限となった。しかし、本稿が分析対象とする公共投資事業計画の策定過程および許認可権限については変更が行われておらず、機構変更による影響はない。計画委員会における聞き取り（2007 年 9 月）。工業手工芸省は、工業、電力および鉱業の各分野を統括していたが、2006 年 7 月に機構変更を行い、それまで工業手工芸省に属していた工業局を商業省に移管して、工業商業省に改組し、その他の電力局および鉱業局など残った部局を統括するエネルギー鉱業省を新たに設置した。エネルギー鉱業省官房における聞き取り（2007 年 9 月）。そのため、本論文が分析対象とする電力部門は、現在、エネルギー鉱業省の管轄下に置かれている。

16) 1991 年憲法第 62 条 [Lao P. D. R., Saphā-pasāson sūng-sut 1991]。

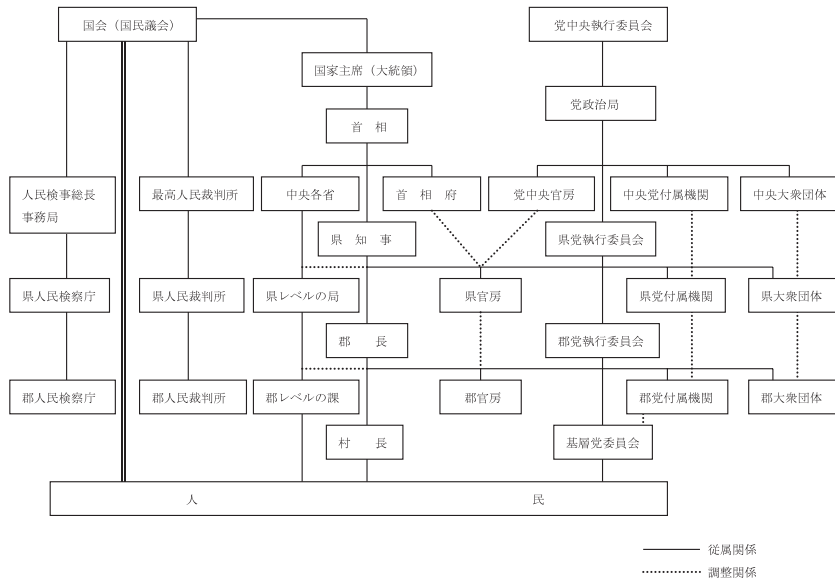


図1 ラオスの政治制度および党の組織構成（2003年）

出所：首相府行政局の資料 [Department of Public Administration and Civil Service 1996] に基づき筆者が加筆作成。

る。<sup>17)</sup> ラオスでは、立法機関として中央に国会（国民議会）を設置するのみで、地方議会を設置していない。<sup>18)</sup>

県知事と地方党委員会の関係は、県党委員会を統括する県党書記が県知事を兼任し、郡党委員会を統括する郡党書記が郡長を兼任する体制が原則として行われている。<sup>19)</sup> また、2001年の党第7回大会以降、地方における党中央の政策実施を確実にするため、すべての県党書記が党中央執行委員を兼任することが原則となっている。<sup>20)</sup> 2003年10月における県知事の党内序列を示した表1をみると、県党書記（県知事）は、党中央執行委員として、党内の地位において

17) 1991年憲法第53条4号および第60条第2項 [Lao P. D. R., Saphā-pasāson sūng-sut 1991]。

18) 地方人民議会の廃止を含む1991年の地方制度改革については、拙稿を参照のこと [瀬戸 2005b: 79, 80]。

19) 1991年12月に開催した第7回全国組織会議は、地方行政首長と地方党委員会書記を同一人物が兼任することを決定した。その理由として、指導を行う幹部職員が不足していること、および組織機構を簡素にするためであると説明している [瀬戸 2005a: 187]。

20) 2001年の第7回党大会以前は、県党書記による党中央執行委員の兼任は、すべての県で行われていたわけではなかった。県党書記と党中央執行委員の兼任を原則にした理由は、「県党書記が党中央執行委員会に出席することで、党中央（政治局）の政策路線を地方に正確に伝達し、政策路線の実施について協議を迅速に行うことができ、地方における党中央の政策路線の実施を確実にすることにより、地方に対する党中央の指導をより確実にするためである」と説明している。党中央組織委員会における聞き取り（2007年9月）。



表1 党中央執行委員会にみる省大臣と県知事の地位（2003年2月）

中央機関・省大臣	県知事・中央直轄市長
1 カムタイ・シーバンドーン（国家主席）	
2 サマーン・ヴィニャケート（国会議長）	
3 チュームマリ－・サイニャソーン（国家副主席）	4 トーンシン・タムマヴォン（ヴィエンチャン中央直轄市）
6 ブンニャン・ヴォーラチット（首相）	
8 アーサーン・ラーオリ－（副首相）	
9 トーンルン・シースリット（副首相・計画協力委員長）	
10 ドゥアンチャイ・ピチット（国防大臣）	
13 ソムサヴァート・レンサヴァット（副首相：外務大臣）	14 ブンフーアン・ドゥアンパチャン（ルアンパバーン県）
	16 シールーア・ブンカム（サヴァンナケート県）
17 チャンシー・ボーシーカム（財務大臣）	
18 ピムマソーン・ルーアンカムマー（教育大臣）	
19 カムバーン・ピラーヴォン（人民検事総長）	
20 ソムバン・ペーンカムミー（労働社会福祉大臣）	
21 パーニー・ヤートトットー（国会副議長）	
22 サイソムポーン・ボムヴィハーン（国会外務委員長）	23 カムマン・スーンヴィルット（ボンサーリー県）
	24 トーンヴァン・シーハーチャック（チャンパサック県）
25 オーンヌーア・ボムマチャン（工業手工芸大臣）	27 ソムベット・ティップマーラー（サイソムブーン特別区）
28 プーミー・ティップバヴォーン（ラオス銀行総裁）	
29 ブアトーン・ヴォンローカム（通信運輸郵便建設大臣）	31 スカン・マハーラート（シエンクアーン県）
32 スリヴォン・ダーラーヴォン（観光商業大臣）	
35 スッチャイ・タムマシット（治安大臣）	38 ブンポーン・ブッタナヴォン（ウドムサイ県）
37 パンドゥアンチット・ヴォンサー（情報文化大臣）	39 カムクート・ヴァーンカム（アッタプー県）
	40 カムブン・ドゥアンパンニャー（セーコーン県）
	41 セーンニョン・ヴォンチャンカム（ルアンナムター県）
	42 ソムバット・イーヤーラーフ（サイニャブリー県）
	43 トーンパン・セーンアーポーン（ボーリーカムサイ県）
	44 チューイーン・ヴァーン（ホアパン県）
	45 レー・カーカンニャー（カムムアン県）
	46 ブアラーン・シリバンニャー（ボーケーオ県）
48 スパン・サリッティラート（国家主席府官房長）	
50 シアン・サバントーン（農林大臣）	
51 ボーンメーク・ダーラーローイ（保健大臣）	53 シーホー・パンナヴォン（ヴィエンチャン県）

出所：首相府からの情報に基づき筆者作成，2003年。

注：左の数字は党内序列を表し，表の太線より上は政治局員である。表には，党機関専従職員または大衆団体職員である党中央執行委員は含まれていない。

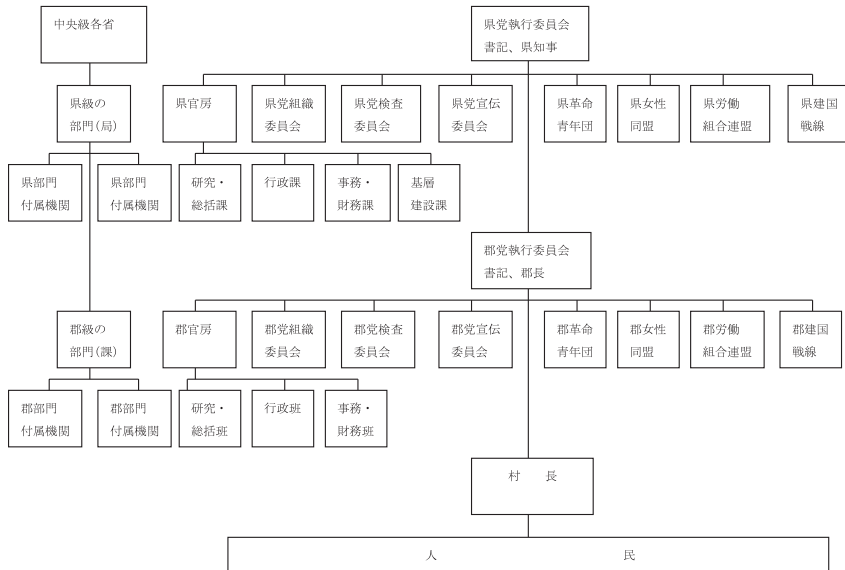


図2 地方行政および地方党組織の構成（2003年）

出所：現地調査を基に筆者作成，2003年。

各省大臣と同格である。また、いくつかの県では、省の大臣よりも高い序列の人物が県知事となっている。つまり、県知事は地方行政では中央の出先機関であるが、党内では中央政治家であるという地位を有している [瀬戸 2005a: 195]。

地方行政および地方党組織の構成を示した図2のように、県知事に直属する機関には、県官房のほか、県党組織委員会、県党検査委員会、県党宣伝委員会、県建国戦線、県労働組合連盟、県革命青年団および県女性同盟を置いている。<sup>21)</sup> また、県および郡に所在する中央省庁の出先機関に勤務する党員および党組織は、地方党委員会に従属することが規定されている [同上書: 186, 187]。そのため、県知事は県党書記として、地方に設置された党組織および大衆団体を統率する権限を有する。

## II-2 党中央執行委員会決議にみる地方への権限委譲政策

次に、党中央執行委員会決議から、地方への権限委譲政策の目的をみることにする。党中央執行委員会において地方への権限委譲の方針が明確に示されたのは、1998年2月に開催した第6期党中央執行委員会第6回総会からである。会議では、ラオスの工業化および近代化の基礎

21) また、郡長に直属する機関として、郡官房、郡党組織委員会、郡党検査委員会、郡党宣伝委員会、郡建国戦線、郡労働組合連盟（組合員が多い郡のみ）、郡革命青年団、郡女性同盟が設置されている [瀬戸 2005a: 186]。

準備のために政治制度を改革する方針を定めている。その中で、「政府組織を、業務実施において質が高く、簡素で、合理性および効率性を有する組織にする。同時に、中央行政にマクロ管理を統括させる一方で、地方行政機関および基層単位の責任および主体性を高め、拡大することによって、地方および基層単位に政策の実施を統括させるようにしなければならない」との方針を示し、<sup>22)</sup>「省庁レベルによるマクロ管理の役割に適合しない業務および組織は、機構、実施手段および予算を含めて業務を委譲することによって、地方に責任を委譲しなければならない」と定めた。そして、地方行政機関の改革について、「地方行政機関は、国家の統一に責任を負い、国防、治安、経済開発、文化社会発展に関する能力を改善しなければならない」ことを示し、県行政機関の職責として、地方の治安の確保、国家開発計画および予算計画に定めるマクロ目標の実施、小規模事業の審査、許認可および管理、並びに歳入の確保および歳出予算管理を統括させる方針を定めた [Lao P. D. R., Khana-bōlihānngān sūnkāng phak 1998: 8, 9, 12, 13]。

政府が「県を戦略単位とし、郡を計画・予算単位とし、村を実施の基本単位として建設する首相訓令第 01 号」を公布する直前に開催し、アジア通貨危機の影響が明らかになっていた、2000 年 3 月の第 6 期党中央執行委員会第 10 回総会では、「地方に対して業務、資金、職員および責任を積極的に委譲し、上級機関に業務および事業が独占されている状況を解決する。同時に、放任および実施の不統一の問題を根絶するために、マクロ側面での監督を増大させ、無秩序的現象を解決しなければならない」と定めている [Lao P. D. R., Khana-bōlihānngān sūnkāng phak 2000a: 9]。

2000 年 9 月に開催した第 6 期党中央執行委員会第 12 回総会では、国内での政治不安を指摘し、「(反体制勢力が) …… わが党の指導および国家行政に対する人々の不満を生じさせるために、党および国家を非難する宣伝を行い、政治面での混乱を引き起こし、…… 民族間の団結を破壊する……ことに積極的に取り組んでいる」と指摘し、国防治安に関する方針において、「国防治安活動および政治制度改革と、県を戦略単位とし、郡を計画・予算単位とし、村を実施の基本単位として建設する政策との結合を重視することによって、…… 祖国の安定を維持することができる」と指示している [Lao P. D. R., Khana-bōlihānngān sūnkāng phak 2000b: 3]。

以上のように、ラオスにおける地方への権限委譲政策は、工業化および近代化促進のために、中央政府のマクロ管理への職責を強化する一方、地方に対して開発計画の実施への職責を強化する政治制度改革の一部であり、地方による開発計画実施の責任および主体性を高めることが目的であった。しかし、アジア通貨危機後には、権限委譲政策が、地方への監督強化および国

22) 基層とは、党、建国戦線、大衆団体など政治組織の末端レベルを指す。例えば、党組織では、基層組織として、村、企業、学校、病院、役所、軍、警察に基層党委員会および党组を設置している [瀬戸 2003: 107]。

防治安業務と結合すべきであると主張されるようになった。

### II-3 1991 年憲法および諸規則にみる県知事の権限

次に、憲法に規定する県知事の権限をみることにする。1991 年憲法第 63 条は、地方行政機関の一般的権限を規定している。それによれば、県知事は、第 1 に、憲法および法律の実施を保障し、上級機関が公布する命令を執行する権限を有し、第 2 に、自らの責任の範囲に属するすべての行政部門およびすべてのレベルの活動を指揮し監督する権限を有し、第 3 に、自らの級または下級の行政部門の決定が法令に抵触する場合に執行を停止し、廃止し、または取消す権限を有し、第 4 に、市民を管理し、市民の不服申立および請願を審査し、解決する権限を有すると規定している [Lao P. D. R., Saphā-pasāson sūng-sut 1991]。しかし、規定は一般的かつ包括的であり、事業計画策定など地方での政策決定についての権限は明確に規定していない。<sup>23)</sup>

党中央の決議では、党政治局が 1993 年に定めた、「部門別管理における方針および原則に関する党政治局決議第 21 号」によって、地方の人事、計画および予算の策定について、中央省庁、地方の首長および地方党委員会の間での職掌分担の原則を定めている。その中で、計画策定について、中央の各省庁が作成する部門別計画は、地方に設置した出先機関が立案した計画に基づいて策定しなければならないが、地方の出先機関が中央に計画を送付する前に、県知事と事前に協議しなければならないと規定している [Lao P. D. R., Phak pasāson pativat lāo, Kom-kān-mēuang sūn-kāng phak 1993]。

首相訓令では、2000 年に「県を戦略単位とし、郡を計画・予算単位とし、村を実施の基本単位として建設する首相訓令第 01 号」を公布し、地方に対して部分的な権限委譲を行うことを定めている。同訓令では、県行政当局を地方レベルにおけるマクロ管理機関であると位置づけ、国防・治安、経済開発および社会・文化発展などあらゆる分野の管理能力を有するようにすると規定している。また、県行政当局の職責として、第 1 に、地方における安寧および秩序を確実なものにする、第 2 に、国家経済社会開発戦略計画および国家予算、並びに国会において採択された地方マクロ数値目標の実施のために尽力する、第 3 に、県は 10 億キープ未満の民間投資を認可し管理する権限を有する、と規定している [Lao P. D. R., Nā-nyok-latthamonti 2000]。

公共事業管理の権限については、2002 年に公布した「公共投資管理に関する首相令第 58 号」によって、ラオスの公共事業を規模に応じて 3 つの種類に分け、各公共事業の認可権限を有する機関を定めている。同首相令によれば、大規模事業については、政府閣議での合意を経て首相が認可（計画委員長長の提案）すると規定し、中規模事業については、計画委員長が認可（各

23) この規定は、2003 年改正憲法でもほとんど変更していない [Lao P. D. R., Saphā-hāēng-sāt 2003a]。

省大臣または県知事の提案)すると規定し、小規模事業については、担当大臣または県知事が認可権を有すると規定している [Lao P. D. R., Nā-nyok-latthamonti 2002a]。<sup>24)</sup>

計画委員会における聞き取りによれば、同首相令の制定以前と以後で、事業申請の過程は変化していない。しかし、同首相令の制定以前は事業管理に関する各機関の権限について明確な規定がなく、首相は、すべての事業について閣議での合意を経て認可を行い、国会に計画の承認を求める権限を有していた。同首相令制定後は、計画委員長、各省大臣および県知事に対して事業の規模に応じて許認可権限を委譲したため、県知事は、小規模事業の許認可権限を有するようになったと説明している。<sup>25)</sup>

#### II-4 中央の公共事業投資計画策定における県知事の権限

次に、中央レベルの公共事業投資計画の策定過程から県知事の権限を分析することにする。ラオスには経済社会開発計画と公共事業投資計画の2つの計画が存在する。このうち、経済社会開発計画は開発の全体方針を定め、公共事業投資計画は経済社会開発計画を実現するための各事業を定めており、<sup>26)</sup> 2つの計画は同時に策定される。<sup>27)</sup> 本論文では、事業の許認可および予算決定から県知事の権限を分析するため、公共事業投資計画の策定過程を中心に分析を行う。

2003-04年度における全国公共事業投資の構成を示した表2をみると、ラオスの公共事業投資全体の61.3%を占める経済部門の内訳は、道路建設など運輸分野が43.7%、灌漑建設など農業・林業分野が14.4%、電力開発など工業・手工芸分野が2.5%を占めていた。しかし、運輸分野および農業・林業分野は、外国資金(外国からの援助)の占める割合が国内資金の割合より

---

24) 大規模事業(500億キープまたは500万ドル以上)、中規模事業(50億～500億キープまたは50万～500万ドル)、小規模事業(50億キープまたは50万ドル未満)と規模を区分している(公共投資管理に関する首相令第58号第5条) [Lao P. D. R., Nā-nyok-latthamonti 2002a]。郡レベルについては、10億キープまたは10万ドル未満の事業についての実施および管理者となることが認められている(同上、第9条) [ibid.]。

25) 計画委員会計画総括局における聞き取り(2007年9月)。その他に、首相令第58号の制定により、中規模以上の事業は、各省および県が事業提案を行う際に、事業書類(事業計画書および経済効果分析事前評価報告書など)を作成し、添付することが義務づけられるようになった。かつては、これらの書類が提出されないままに事業が認可される場合もあり、事業が失敗に終わる原因になっていたためである。

26) 県が起草する計画は、県経済社会開発計画と県公共事業投資計画により構成される。県経済社会開発計画は、生産およびサービスの全体方針および数値目標を定めたもので、県が有する特徴、能力、資金および全国の開発戦略に適合するように定める。一方、県公共事業投資計画は、公共事業投資、国内民間投資および外国民間投資によって構成し、県経済社会開発計画に適合するように定める [Lao P. D. R., Khana-kammakān-phāēnkān hāēng lat 2000a]。

27) 経済社会開発計画の策定過程は、「経済社会開発計画の策定および管理に関する首相令第135号」第6条に定めており、それによれば、第1に、計画委員会が、各省庁および地方に対して計画策定の方法および目標について定め、第2に、各省庁および地方が、計画案を策定して各機関の会議で採択した後に計画委員会に提出し、第3に、計画委員会が総括して各省と地方の合同委員会に提出し、第4に、政府閣議において承認した後に党中央執行委員会に提出し、意見を求めた後に、国会に承認を求めるために提出する、と規定している [Lao P. D. R., Nā-nyok-latthamonti 2002b]。

表2 2003-04年度 全国公共事業投資構成（計画）

単位 10 億キープ（≒ 1,000 万円）

	合計	%	国内資金	%	外国資金	%
総 計	2,918.91	100.0	759.99	26.0	2,158.91	74.0
I 経済部門	1,788.94	61.3	543.40	18.6	1,245.54	42.7
1 一農業・林業	420.81	14.4	116.79	4.0	304.02	10.4
2 一工業・手工芸	72.57	2.5	69.01	2.4	3.56	0.1
3 一運輸	1,275.16	43.7	337.20	11.6	937.96	32.1
4 一商業	20.40	0.7	20.40	0.7	0.00	0.0
II 文化社会部門	848.30	29.1	107.90	3.7	740.39	25.4
1 一教育	390.62	13.4	61.69	2.1	328.93	11.3
2 一保健	237.98	8.2	24.49	0.8	213.49	7.3
3 一情報・文化	96.77	3.3	14.99	0.5	81.77	2.8
4 一労働・社会福祉	122.93	4.2	6.73	0.2	116.20	4.0
III 他の行政機関	281.68	9.6	108.69	3.7	172.99	5.9

出所：計画協力委員会の資料 [Lao P. D. R., Khana-kammakān-phāēnkān lae kân hūam-mēū, Khom khumkhōng khōngkān long-theun khōng lat 2003] に基づき筆者作成。

注：ラウンディング・エラーのため各項目の合計が一致しない場合がある。

も高いという特徴を有している。

次に、聞き取り調査に基づいて中央レベルにおける公共事業投資計画の審査過程を明らかにし、中央と県との間の調整過程を分析する。<sup>28)</sup> ラオスの財政年度は、10月1日から翌年の9月30日までである。

1. 6月はじめに、計画委員会が主宰して、「マクロ数値予測会議」を開催する（1日）。会議においては、GDP、国家の歳入・歳出、貿易、インフレ、公共投資支出、公務員給与および事務費の予測について協議する。<sup>29)</sup>
2. 公共事業投資支出の概算を計画総括局が総括し、計画委員長に報告する。
3. 6月末に、計画委員長が、概算予測を政府に提出する。
4. 政府閣議において、GDP、外国投資、貿易などのマクロ経済指標予測についての合意を得る。閣議においては、過去6カ月の実施報告および後半6カ月の修正計画、次年度においてGDP全体の何パーセントの投資を行うか、投資費用をどこから獲得するかを協議する。<sup>30)</sup>

28) 計画委員会計画総括局における聞き取り（2005年3月および8月）に基づく。

29) 会議は、計画委員会副委員長（又は、計画総括局長）が主宰し、計画委員会から、計画総括局、外国投資局、統計センターおよび経済研究所、財務省からは、予算局および経済研究局、並びにラオス銀行の経済研究・総括局から、局長と技官が1名ずつ参加する。計画委員会における聞き取り（2005年3月）。

30) 閣議には閣僚のほか、計画委員会から計画総括局長が参加し、財務省から予算局長が参加する。計画委員会における聞き取り（2005年3月）。



5. 政府閣議の後に、首相は、経済社会開発計画策定に関する訓令を公布し、計画委員長は、経済社会開発計画策定に関する通達を各省庁および各県に対して公布する。<sup>31)</sup>
6. 各県が公共事業投資計画を計画委員会に提出する。期限は6月15日であるが、多くは6月末から7月に送ってくる。
7. 計画委員会計画総括局の各部分担して、各県および各省の公共投資計画を総括する。<sup>32)</sup>
8. 6～7月に、計画総括局内各部分が会議（2～3日）を開催し審議を行う。<sup>33)</sup> 会議では、県が提案した計画と局内で起草した計画案を比較し、各事業が予算および政府の方針に合ったものであるか、政府が定めた優先順位に合ったものかを検討する。<sup>34)</sup> そして、担当の副局長に問題点と事業計画表を報告する。
9. 計画総括局マクロ経済分析総括部が、全国の公共投資計画を総括する。
10. 7～9月に、計画総括局幹部の会議を開催する（会議は、複数回行われる）。会議においては、各県の公共事業投資予算の上限枠（県別に作成）を起草・検討し、全体の事業数と費用額を総括する。<sup>35)</sup>
11. 計画委員会副委員長（公共投資統括担当）に計画案を提出し、県および省に対する投資上限予算枠の配分案を検討する。
12. 7～8月に、計画委員会が主宰して数県ごとの地方会議を開催する（2日）。<sup>36)</sup> 会議の内容

---

31) 通達には、昨年度の実施総括、次年度の政策方針、実施対策および提案が含まれている。計画委員会における聞き取り（2005年3月）。

32) 計画総括局内には、マクロ経済分析総括部、経済開発部、社会開発部、地域開発計画部および貧困削減部が設置されている。経済開発部は農林省など経済関連の省庁の計画を総括し、社会開発部は教育省など社会関連の省庁の計画を総括し、地域開発計画部は各県の計画を総括し、貧困削減部は貧困削減計画を総括する。マクロ経済分析総括部は各計画を総括して国家経済開発計画を起草する。計画委員会における聞き取り（2005年3月）。

33) 会議は部長が主宰し、部の技官全員が参加するほか、多額の事業費用を申請している県の職員を参加させる。計画委員会における聞き取り（2005年3月）。

34) 政府の定める優先順位は、第1に外国の資金を受けた事業、第2に継続事業、第3に負債返済事業、第4に新規事業である。計画委員会計画総括局における聞き取り（2005年3月）。

35) 会議は局長が主宰し、局次長、局内の各部長および関係する技官が参加する。計画委員会における聞き取り（2005年3月）。

36) 地方会議は、北部（ボンサーリー県、ルアンナムター県、ウドムサイ県、ボーケーオ県、ルアンパバーン県、サイニャブーリー県、ホアパン県）は、ルアンパバーン県で開催する。中部（ヴィエンチャン中央直轄市、シエンクアーン県、ヴィエンチャン県、ボーリーカムサイ県、カムムアン県、サヴァンナケート県、サイソムブーン特別区）は、ヴィエンチャン中央直轄市で開催する。南部（チャンパーサック県、サーラヴァン県、セーコーン県、アッタプー県）は、チャンパーサック県で開催する。地方会議の議長は計画委員会が任命し、計画委員会副委員長および計画委員会内の局長が分担して各地方会議の議長を務める。計画委員会における聞き取り（2005年3月）。また、各省庁と各県が参加する全国会議を開く場合もある。このときは、計画委員長が主宰し、県知事（県副知事）、省大臣（副大臣）および技官が参加し、過去の実施および計画方針について統一して政府に報告をする。このときに、県は優先事業を説明し、中央の各省がそれに意見を述べる。計画委員会計画総括局における聞き取り（2005年8月）。

は、県に政府の方針を伝えると同時に、県からの要望を受けることである。各県に過去の年度の実施内容を報告させ、政府の方針、政策の通知を行い、対策を提示する。また、まだ計画を提出していない県の計画局に、計画を提出するように催促する。<sup>37)</sup>

13. 会議の後、計画総括局が計画を総括し、計画委員長が政府に提出する。
14. 8月の中旬に、副首相（計画委員長を兼務）と財務大臣が、共同で議長を務める「全国計画・財務業務年次会議」を開催する（2日間）。<sup>38)</sup> 1日目は、公共投資について協議し、県が昨年度の公共事業投資の実施を報告するとともに、次年度の方針と大規模事業について説明する。2日目は、計画委員長が、1）次年度の事業投資の方針（経済構成についての規則）を提示し、<sup>39)</sup> 2）各県および各省に対して予算上限枠を通知する。<sup>40)</sup>
15. 会議が終わった後に、大規模事業および重要な事業については、各事業の費用について、事業に関係する県の県計画局職員を呼んで説明を求める。<sup>41)</sup>
16. 県知事および副知事が県に戻り、公共事業投資計画を修正した後に、再度、計画委員会に提出する（2～3日）。計画委員会が計画案の総括を行い、政府に計画を提出する。
17. 8月中旬または8月末に政府閣議で審議する。緊急の場合は、首相と副首相による幹部会議で検討する場合もある。閣議には、計画委員会から委員長の他に計画委員会投資局の職員が参加し、大規模事業について検討する。
18. 党中央執行委員会の会議に計画を提出する。
19. 国会に計画を提出する。

## 小括

ラオスの県知事は、原則として党中央執行委員を兼任しているため、党政治局に直属し、党内で各省大臣と同格の地位を有している。また、地方では県党書記を兼任し、地方の党組織および国家組織を統率する職責を有している。

ラオスの地方への権限委譲政策は、工業化および近代化を促進するため、中央がマクロ管理を統括する一方で、地方が政策実施の管理を統括する職掌分担を形成することを意図した政治制度改革の一部として行われ、地方に主体性を与えて経済開発を促進することを目的としてい

37) 同時に、中央省庁の会議を開催する。中央省庁の会議においては各省の代表が参加し、各省庁の公共事業投資について検討する。計画委員会計画総括局における聞き取り（2005年3月）。

38) 県からは、各県の県知事、県副知事、県計画局長、県財務局長および技官が参加し、各省からは、各省副大臣、計画・財務担当長および技官が参加をする。計画委員会における聞き取り（2005年3月）。

39) 例えば、公共事業投資の中で、教育関連事業が最低何%を占めなければならないかを指示する。計画委員会における聞き取り（2005年3月）。

40) 予算上限枠は、封筒に入れて各県に通知する。計画委員会における聞き取り（2005年3月）。

41) 会議の終了後に、県は予算の増額要望書を作成して申請する。また、県知事または県副知事が、投資の増額の要望を行うために、計画委員長または副委員長に陳情に来ることがある。計画委員会における聞き取り（2005年3月）。

た。しかし、アジア通貨危機後の政治不安に対処するため、党は、権限委譲政策を地方への監督強化および地方の治安活動と結合させるように指示していた。

2000年の首相訓令では県行政当局に対して地方の治安を確保し、中央が定めた国家計画の地方での実施を監督する職責を与え、2002年の首相令では小規模事業の許認可権限を県知事に認めるなど、県知事の権限強化を行った。一方、中央での事業投資計画作成過程の分析から、中央は各県に対して次年度の事業策定の基本方針を示し、各県の公共事業投資予算の上限枠を設定する権限を有しているため、公共事業の許認可権および事業予算の決定権について県知事に与えられている権限は限定的である。そのため、中央集権的な事業計画管理制度が維持されているといえる。

### III ヱィエンチャン県の公共事業投資計画策定過程にみる県知事の権限

#### III-1 ヱィエンチャン県における県党指導部の構成および一般的権限

次に、ヱィエンチャン県を事例に、県内における公共事業作成過程から、県知事および県党委員会の職掌分担および権限を分析する。<sup>42)</sup> ヱィエンチャン県はラオス中部に位置し、首都のヱィエンチャン中央直轄市に隣接した県である。県内各郡における民族人口構成を示した表3をみると、特に県の山間部において、<sup>43)</sup> 少数民族が人口の多数を占めていることが窺える。

ヱィエンチャン県に置かれている部局についてみると(表4)、これらの部局のうち、県知事に直属する部局は、県官房および県党組織委員会など、4の政治グループの部局のみであり、その他の部局、例えば、県計画協力局(現在の県計画投資局)および県工業手工芸局は、中央省庁の出先機関として位置づけられ、中央の担当省庁に直属している。<sup>44)</sup>

42) ヱィエンチャン県は、1975年から1981年まで「ヱィエンチャン県・中央直轄市」であったが、1981年に党政治局の決議に従い中央直轄市から分離した。1983年に県庁を中央直轄市から分離し、現在は、ヱィエンカム郡に県庁が置かれている。ヱィエンチャン県は、2002年において、トゥラコム郡、ボーンホーン郡、ケーオウドム郡、ヱィエンカム郡、ヒーンフープ郡、フーアン郡、サナカーム郡、メート郡、ヴァンヱィエン郡、カーシー郡、ローンサーン郡、ホーム郡の12の郡から構成されている。全県で585の村があり、人口は、346,100人(女性171,000人)である[Lao P.D. R., Committee for Planning and Cooperation, National Statistical Center 2002: 15, 18, 19, 24]。ヱィエンチャン県第2回党大会(1998年)の時点における全県の職員数は、5,625人(女性1,964人)、全県の党員数は4,082人(女性572人)、党組数は411組であった[Lao P.D. R., Khwāēng Viangchan 1998]。県の党大会は、第1回大会(1993年4月3～8日)、第2回大会(1998年1月26～28日)、第3回大会(2005年11月)の3回行われている。ヱィエンチャン県官房における聞き取り(2006年4月)。

43) ヒーンフープ郡、フーアン郡、ヴァンヱィエン郡、カーシー郡、メート郡、サナカーム郡、ホーム郡、ローンサーン郡は、ヱィエンチャン県内で山間部として位置づけられている。

44) 表内の機関のほかに、県官房に直属する県付属事務所が設置されている。ヱィエンチャン県には、

表3 1999-2000年におけるヴィエンチャン県各郡の民族人口構成

郡名	低地ラーオ*	%	クム族	%	モン族	%
1 ヴィエンカム郡	15,640	98.6	127	0.8	86	0.5
2 トゥラコム郡	42,652	89.6	195	0.4	4,764	10.0
3 ケーオウドム郡	17,517	97.9	357	2.0	29	0.2
4 ボーンホーン郡	42,172	82.0	3,050	5.9	6,213	12.1
5 ヒーンフープ郡	10,299	44.2	12,210	52.4	787	3.4
6 フーアン郡	20,603	53.1	6,436	16.6	11,783	30.4
7 ヴァンヴィエン郡	29,245	72.1	4,869	12.0	6,430	15.9
8 カーシー郡	13,868	58.0	9,586	40.1	444	1.9
9 メート郡	11,195	79.5	1,797	12.8	1,082	7.7
10 サナカーム郡	29,617	91.4	2,177	6.7	612	1.9
11 ホム郡	147	2.3	8	0.1	6,241	97.6
12 ローンサーン郡	3,415	20.8	1,960	11.9	11,049	68.3
合計	236,370	71.9	42,772	13.0	49,520	15.1

出所：ヴィエンチャン県建国戦線の資料 [Lao P. D. R., Nêo-lão-sâng-sât Khwāēng Viangchan 2001] に基づき筆者作成。

\*低地ラーオはラオス政府による分類であり、多数派民族のラーオ族、プータイ族、ルー族など Tai 語族の民族が含まれる [Evans 1999: 7; 安井 2003: 174, 175]。

表4 ヴィエンチャン県に置かれている県レベルの部局

1 経済グループ	県計画協力局、県財務局、県商業局、県工業手工芸局、県農林局、県通信運輸郵便建設局
2 文化・社会グループ	県情報文化局、県教育局、県保健局、県労働社会福祉局
3 司法グループ	県司法局、県人民裁判所、県人民検察庁
4 政治グループ	県官房、県党組織委員会、県党宣伝委員会、県党国家検査委員会、県労働組合連盟、県建国戦線、県青年団、県女性同盟
5 部隊	県軍司令部、県治安司令部

出所：2004年3月のヴィエンチャン県官房研究総括課における聞き取りに基づき筆者作成。

ヴィエンチャン県党委員会の構成を示した表5によれば、県党委員会は県党書記を中心に、県党常務委員および県党執行委員によって構成されている。特に、県党常務委員は、県知事、県副知事および県党副書記によって構成され、県の中で党指導部を形成している。

県党書記および県党委員会の権限をみると、筆者が入手できた1996年のヴィエンチャン県党委員会業務規則第24号によれば、県党書記は、県党執行委員会および県党常務委員会の業務を統率する権限を有している。県党常務委員会は、県の国防・治安計画、国際交流、党および職員養成、幹部職員養成における方針および方法について決定する権限を有する。県党執行委

↙ 国際交流事務所、国防・治安事務所、技術・環境事務所、麻薬撲滅委員会書記、事業改善事務所、土地開発計画作成事務所、観光事務所、スポーツ事務所、赤十字事務所の9つの事務所が置かれている。ヴィエンチャン県官房局次長との聞き取り（2004年3月）。

表5 ヴィエンチャン県党執行委員（2003年10月）

氏 名	役 職
1 シーホー・バンナヴォン	県党書記：県知事
2 カムベン・シンナヴォン	県党第1副書記
3 カムムン・ボンタディー	県党第2副書記：県第1副知事
4 サニット・サーンカム	県党常務委員：県建国戦線議長，第10区国会議員団長
5 カムチェーン・ヴォンポーシー	県党常務委員：県第2副知事
6 シーサヴァート・ケーオマーラーヴォン	県党常務委員：県軍・治安司令部長
7 シーパー・ソーラーンクン	県教育局長
8 ヴァンサイ・ソンサーニュー	県党宣伝委員長
9 トーンヴァン・ヴィライフアーン	県党国家検査委員長
10 スーン・トーンカム	県党組織委員長
11 フゥアットケーオ・ケーンマニー	県労働組合連盟議長
12 プートーン・セーンスリンター	ヴィアンカム郡党書記，郡長
13 カオケーオ・ソムチャンマヴォン	トゥラコム郡党書記，郡長
14 カムパー・チャンタムンクン	カーシー郡党書記，郡長
15 チャンタブーン・ラッタナヴォン	県官房長
16 イーンカム・パンダーラー	県女性同盟議長，第10区国会議員
17 ブンスック・チョームヴィサーン	フーアーン郡党書記，郡長
18 ヴィナット・シースヴォン	ケーオウドム郡党書記，郡長
19 ドーンシー・パーイーヤヴァー	ローンサーン郡党書記，郡長
20 カムマイ・アヌソーン	県軍司令部政治部長

出所：2003年10月および2005年8月の調査に基づき筆者作成。

注：表の太線より上は，県党常務委員

員会は，県内のあらゆる活動に関する全体方針および戦略的な問題（経済，文化・社会，政治，国防・治安，国際交流，党建設・職員業務）について決定を行う権限を有すると規定している[Lao P.D.R., Phak pasāson pativat lāo, Khana bōlihān-ngān phak khwāēng Viangchan 1996]。つまり，県党書記および県党委員会の権限についても，県知事の権限と同様に包括的に規定しているにすぎない。

県党常務委員会内の構成を分析するために，ヴィエンチャン県党常務委員の前職を示した表6をみると，県党書記兼県知事のシーホーは，中央のラオス建国戦線副議長から異動した人物である。一方，県党第1副書記のカムベンは県官房長，県第1副知事のカムムンは県財務局長，県第2副知事のカムチェーンは県官房長から異動した人物である。つまり，ヴィエンチャン県では，県知事（県党書記）は中央から赴任し，県党副書記および県副知事は県内での職務を経験した人物が配属されていることが窺える。

県知事，県党副書記および県副知事間の職掌分担を分析するため，ヴィエンチャン県にお

表6 ヱィエンチャン県党常務委員（2003年10月）の前職

氏 名	役 職	前 職
1 シーホー・バンナヴォン	県党書記（県知事）	ラオス建国戦線副議長
2 カムベン・シンナヴォン	県党第1副書記	県官房長
3 カムムン・ポンタディー	県党第2副書記（県第1副知事）	県財務・計画局長
4 サニット・サーンカム	県党常務委員	ボンホーン郡長
5 カムチェーン・ヴォンポーシー	県党常務委員（県第2副知事）	県官房長
6 シーサヴァート・ケーオマーラーヴォン	県党常務委員	国防省職員（役職不明）

出所：2007年9月のヱィエンチャン県党組織委員会における聞き取りに基づき筆者作成。

表7 ヱィエンチャン県における党指導部内の職掌分担（2003年10月）

1 県知事兼県党書記	全体の総括，国防・治安（県国防治安委員長），国際交流の統括担当
2 県党第1副書記	組織・職員，検査，宣伝，県建国戦線，県大衆組織の統括担当
3 県党第2副書記兼県第1副知事	県知事の補佐，経済・投資，文化・社会の統括担当
4 県第2副知事	県知事の補佐，行政（官房），農村開発の統括担当

出所：2005年8月のヱィエンチャン県党組織委員会における聞き取りに基づき筆者作成。

ける党指導部内の職掌分担を示した表7をみると，県知事が全分野の総括および国防・治安に関して統括する一方，県党第2副書記兼県第1副知事が，経済・投資について統括している。2003年時点では，カムムン・ポンタディーが，県副知事として経済および文化の両方の統括を行っていた。<sup>45)</sup> また，ラオスでは，県を国会議員選挙の選挙区としているが，<sup>46)</sup> ヱィエンチャン県（第10区）の国会議員の構成を示した表8によれば，2003年時点においてヱィエンチャン県での地方推薦の国会議員に県副知事であるカムムンが含まれており，<sup>47)</sup> 議員として，国会において県の事業および公共事業計画を説明する権限を有していた。

県党常務委員会内における県党書記の権限についてみると，県党常務委員会は10～15日間に1度開催し，多数決により議決を行うが，県党書記は会議の議長を務めるほかに，会議の日程および議題を決定する権限を有する。また，県党書記は，自身の意見と他の常務委員の意見が異なるときに議決を行わず，再検討を求める権限を有している。<sup>48)</sup> そのため，委員会の議決において事実上，拒否権を有しているといえる。

45) ヱィエンチャン県党組織委員会における聞き取り（2005年8月）。カムムン・ポンタディー（県党第2副書記兼県第1副知事：経済・社会統括担当）は，1983年までカーシー郡教育課長を務め，1983年から1988年までヴェトナムで5年間，経済管理について学んだ。1988年に帰国し，1989年から1990年までメート郡に駐在し，開発業務に従事した。1991年に県党執行委員となり，県財務・計画局長を経て，1993年に県党常務委員兼県副知事に任命された。2002年からは国会議員を兼務している。カムムン・ポンタディー氏との聞き取り（2005年8月）。

46) 国会議員選挙法第14条 [Lao P.D.R., Saphā-hāeng-sāt 2001]。

47) 第10区（ヱィエンチャン県）国会議員団は6名から構成され，4名が県推薦，2名が中央推薦である。地方推薦議員は，すべて県党執行委員から選出されている。第10区国会選挙区事務所長からの聞き取り（2005年3月）。

48) ヱィエンチャン県党組織委員会における聞き取り（2005年8月）。



表8 第10区国会議員団の構成（2003年10月）

氏 名	役 職
1 サニット・サーンカム	県建国戦線代表、第10区国会事務所常務、第10区国会議員団長（民族委員会）
2 カムシーン・サイニャコーン	国会経済計画財務委員会副委員長（経済計画財務委員会）
3 ヴェントーン・ルーアンヴィライ	ラオス労働組合連盟議長（外務委員会）
4 カムムン・ボンタディー	県副知事（法律委員会）
5 カムマイ・アーンソーン	県軍司令部政治部長（国防・治安委員会）
6 イーンカム・パンダーラー	県女性同盟議長（文化・社会委員会）

出所：2005年3月および8月の調査に基づき筆者作成。

注：下線は、中央推薦。（ ）内は国会での所属を示す。

表9 ヱィエンチャン県 2003-04 年度公共事業投資構成

単位 10 億キープ（≒ 1,000 万円）

部門	事業数	総額	%	国内資金	%	外国資金	%
総計	135	43.24	100.00	21.70	50.19	21.54	49.81
I 経済分野	59	28.56	66.06	14.38	33.3	14.18	32.8
1 一農業・林業	41	19.56	45.24	5.38	12.4	14.18	32.8
2 一工業・手工芸	6	5.61	12.96	5.61	13.0	0.00	0.00
3 一運輸	10	2.96	6.83	2.96	6.8	0.00	0.00
4 一商業	2	0.44	1.02	0.44	1.0	0.00	0.00
II 文化・社会分野	29	6.88	15.91	4.07	9.4	2.79	6.5
1 一教育	17	5.07	11.72	2.27	5.3	2.79	6.5
2 一保健	4	0.71	1.64	0.71	1.6	0.00	0.00
3 一情報・文化	4	0.85	1.97	0.85	2.0	0.00	0.00
4 一労働・社会福祉	4	0.24	0.56	0.24	0.6	0.00	0.00
III 他の行政分野	47	7.81	18.06	3.24	7.50	4.57	10.6

出所：計画協力委員会の資料 [Lao P. D. R., Khana-kammakān-phāēnkān lae kānhūam-mēū, Khom khumkhōng khōngkān long-theun khōng lat 2003] に基づき筆者作成。

注：ラウンディング・エラーのため各項目の合計が一致しない場合がある。

### III-2 ヱィエンチャン県における公共事業投資計画策定過程

ヱィエンチャン県の公共事業構成をみると、2003-04 年度の公共事業件数を示した表9によれば、<sup>49)</sup> 公共事業投資額が多いのは、経済分野では農業関連（45.24%）、文化・社会分野では教育関連（11.72%）である。しかし、この分野は外国からの援助によって行われている割合も大きいことがわかる。一方、国内資金を投じて行われている分野としては、工業関連（13.0%）が最も大きい。そのため、ヱィエンチャン県の事業形成をみる上では、工業関連事業を事例とし、

49) 公共事業投資計画には、その年度に認められた新規事業と、過去に認可されて現在も継続中の事業が含まれている。

事業投資計画策定および事業形成の過程から、県知事および県党委員会が有している権限を分析する。

県と郡の間における事業管理権限の分担をみると、ヴィエンチャン県は、2002-03年度から公共事業管理の郡への委譲を試みているが、2004年の時点では、ケーオウドム郡に1事業およびフーアン郡に1事業、事業管理権限を委譲していたにすぎず、郡レベルに対しては事業管理権限を、ほとんど委譲していない。<sup>50)</sup>

次に、県内の公共事業投資計画の策定過程から、県内の政策決定過程、並びに県知事および県党委員会の権限を分析することにする。聞き取りによれば、県の公共事業投資計画策定過程は次のとおりである。<sup>51)</sup>

1. 計画委員会が、各県に対して計画を策定するように通達を公布する。
2. 県計画局が、公共事業投資計画に関する県の通達と事業申請用紙を準備する。
3. 6月に、県知事が主宰して、「部局間および県指導部会議」を開催する(1日)。<sup>52)</sup> 会議では、県計画局が昨年度の県の開発状況と次年度の開発方針を提案する(前期6カ月の実施総括および後期6カ月の計画、翌年度の計画作成準備)。<sup>53)</sup> また、会議において県知事が、
  - 1) 県内の状況(県内への少数民族の移住に対する対応など)、
  - 2) 県の基本方針の設定(県全体の開発方針)、
  - 3) 県の優先部門(ヴィエンチャン県の場合は農業開発)を指示する。<sup>54)</sup>
4. 県内の各部局および各郡(郡計画投資課)が、自らの部門の経済社会開発計画と公共事業投資計画を策定し、県計画局に対して送付する。
5. 県計画局(計画総括課)が各部局の提出した計画を総括し、県計画局内の会議で草案を検討する。県計画局長が事業数の多い部局の職員を呼び、年度の予算枠に納めなければならないことを説明する。<sup>55)</sup>
6. 県計画局計画総括課が県の経済構成数値および県予算の予測数値について検討し、起草する。<sup>56)</sup>

50) ヴィエンチャン県計画局における聞き取り(2004年3月)に基づく。

51) ヴィエンチャン県計画局における聞き取り(2005年3月および8月)に基づく。

52) 会議には、県内25の部局の長が参加するほか、各部局の計画技官が参加する。また、この会議は、県党執行委員会拡大会議として、県党執行委員会と合同で開催することもある。ヴィエンチャン県計画局における聞き取り(2005年3月)。

53) この会議は、経済社会開発計画と公共事業投資計画の両方を検討する。また、会議では、県財務局も県の予算計画について提案を行う。ヴィエンチャン県計画局における聞き取り(2005年3月)。

54) ヴィエンチャン県計画局における聞き取り(2005年3月)。

55) 県内で事業が多い部局とは、県農林局、県通信運輸郵便建設局、県工業局、県教育局などである。ヴィエンチャン県計画局における聞き取り(2005年8月)。

56) ヴィエンチャン県計画局における聞き取り(2005年8月)。

7. 6月末の県党常務委員会の会議において、<sup>57)</sup> 県知事が、県知事指導の事業について指示を行い、各部局に対して事業の優先を見直させる。また、会議では、県計画局が提案した県の経済構成計画面案（事業予算配分割合）について検討し、決定する。<sup>58)</sup>
8. 県副知事（経済統括担当）が主宰して県の会議「次年度事業投資計画作成および数値検討会議」を開催する（1日）。<sup>59)</sup> 会議では、県計画局長が予算数値初期予想および県の経済構成について各部局に通知し、3～4日で各部局の計画を修正させる。また、各部局の提案した大規模事業について説明させる。
9. 会議が終了した後に、県計画局計画総括課が、会議の結果に従って計画案を修正する。そして、県知事が承認の署名を行う。
10. 県計画局が、県の経済社会開発計画と公共事業投資計画（初期）を、計画委員会に提出する。<sup>60)</sup>
11. 計画委員会が、地方会議を開催する。
12. 計画委員会が、全国の計画を総括し、計画委員会の会議（中央の会議）を開催する。会議において、県の公共事業投資の予算上限枠が通知される。<sup>61)</sup>
13. 中央の会議で県の予算上限枠を通知された後、県計画局は、県副知事（経済統括担当）に対して中央から通知された予算上限枠を報告し、次年度の予算数値の修正に関する指示を求め、計画修正会議の招集を要請する。一方、各部局への事業の上限予算の分配については、6月の県常務委員会で決定した配分割合に従って行う。
14. 7月に、県副知事（経済統括担当）が主宰する県の会議「次年度公共事業投資計画に関する検討修正会議」を開催する（半日）。<sup>62)</sup> この会議において、県内の各部局に事業予算枠の上限を通知し、各部局に予算上限に合うように投資計画を修正させる。<sup>63)</sup>
15. 会議の終了後に、県計画局計画総括課が、会議の結果に従って再度計画を修正する。県知

---

57) この会議には、県党常務委員のほかに、県計画局長、多くの事業を持つ部門（県農林局、県通信運輸郵便建設局、県教育局、県保健局、県工業局）および県財務局の職員が参加する。ヴィエンチャン県計画局における聞き取り（2005年3月）。

58) ヴィエンチャン県計画局における聞き取り（2005年8月）。

59) 会議は、県内の各部局の長および各部局の計画担当技官が参加する。ヴィエンチャン県計画局における聞き取り（2005年8月）。

60) このときは、まだ予算上限枠がわからないため事業数の削減を行わず、各部局から提出された事業案すべてを計画委員会に申請する。ヴィエンチャン県計画局における聞き取り（2004年3月）。

61) ヴィエンチャン県計画局における聞き取り（2005年3月）。

62) この会議は、県内の各部局の長および各部局の計画技官が参加する。ヴィエンチャン県計画局における聞き取り（2005年8月）。

63) このときの修正は短期間で行わなければならない、会議の場で、各部局の長の判断により修正を行う。ヴィエンチャン県計画局における聞き取り（2005年8月）。

事に対して計画案を提出し、報告を行う。<sup>64)</sup>

16. 県知事が承認の署名を行った後に、計画委員会に対して県の計画を再提出する。
17. 政府閣議が開催される。<sup>65)</sup> 会議の1日目は閣僚および県知事の合同会議が行われ、その後2日間は技官レベル会議が行われる。このときの計画修正は、県知事、県計画局長および県財務局長の判断で行われる。<sup>66)</sup>

以上、県内の公共投資計画策定過程の分析から、県知事および県党常務委員会は、県内の開発重点分野を決定し、中央が定めた予算上限内で、県内の各部局に対する事業予算の配分割合を決定する権限を有していることが窺える。また、県の重要な政策決定は、県知事単独で行うのではなく、県党常務委員会での審議を経て決定していることが窺える。

### III-3 県知事の指導による事業形成

県の公共事業投資計画作成過程から明らかなように、一般的に県の公共事業投資計画の策定は、県内の各部局が事業計画を申請し、それを県計画局が総括し、県知事および県党委員会が審議し、県の会議での承認を経て行う。しかし、過程の中で明らかになったように（前項の過程7）、県の各部局から申請が行われる事業のほか、県知事が主導して、県内の各部局に直接に形成を指示した事業が存在する。<sup>67)</sup>

県官房における聞き取りによれば、県知事が形成を指示する事業の形成過程は、村および郡から直接に事業の申請が行われる。提案過程は、村民が郡長および関係部局からの承認の署名を得た事業申請書を県官房に提出し、県官房研究総括課が検査を行う。そして、県知事に提出し、県知事が検討した後に関係する部局を招集して事業形成を指示する。<sup>68)</sup>

県知事が指導する事業の多くは貧困対策に関する事業であり、送電線網および学校建設に関する事業であると説明されている。<sup>69)</sup> ヴィエンチャン県で、2003-04年度に県知事が指導をして事業計画に採択させた事業を示した表10によれば、県知事が指導した事業は、県内における貧困対策のための事業が主であるが、かつての革命根拠地に対する事業のほか、少数民族（モン族）の多い郡における教育および保健分野の事業が行われるなど、政治性の高い事業であることが窺える。

64) このときに、県知事の指導により事業の優先順位が変更されることもある。ヴィエンチャン県計画局における聞き取り（2005年8月）。

65) この会議には、県から、県知事、県計画局長、県計画局技官、県財務局長および県予算課長が参加する。ヴィエンチャン県計画局における聞き取り（2005年8月）。

66) ヴィエンチャン県計画局における聞き取り（2005年8月）。

67) ヴィエンチャン県計画局における聞き取り（2005年8月）。

68) ヴィエンチャン県官房における聞き取り（2005年8月）。

69) ヴィエンチャン県官房における聞き取り（2005年8月）。

表 10 ヴィエンチャン県 2003-04 年度の県知事指導事業

単位 100 万キープ (≒ 1 万円)

事業名 (担当部局)	年度	国内 資金	外国 資金	総額	事業申請理由
1 ハーッサーイクーン送電線網建設事業 (県工業手工芸局)	02-04	165.00	0.00	165.00	貧困村, かつての革命根拠地の村。
2 ナークーアン・ローンサーン航路の清掃 (県通信運輸郵便建設局)	03-04	80.00	0.00	80.00	航路において事故があり, 死者が出たため。
3 ホム郡貧困家族教育奨励事業 (県教育局)	03-04	20.00	0.00	20.00	貧困郡, 父母が教育のためのお金が無い。そのため教材を提供する。
4 ホム郡中・高等学校建設 (県教育局)	03-04	400.00	0.00	400.00	郡内に多くの村があるにも拘らず, これまで郡に中・高等学校が無かった。
5 ホム郡病院建設事業 (県保険局)	02-04	500.00	0.00	500.00	ホム郡は, 全国 17 の貧困郡の一つであり, これまで郡に病院が無かった。

出所: 計画協力委員会の資料 [Lao P.D.R., Khana-kammakān-phāēnkān lae kánhūam-mēū, Khom khumkhōng khōngkān long-theun khōng lat 2003] および 2005 年 8 月の調査に基づき筆者作成。

以上, 中央およびヴィエンチャン県の公共事業投資計画作成過程に基づいて作成した, 県の公共事業投資計画作成過程モデルは, 図 3 のとおりである。

### 小括

県の公共事業投資計画策定過程の分析から, 県計画局が県の経済社会開発計画および公共投資計画の起草を担当する一方, 県知事および県党常務委員会は県の開発重点方針を定め, 中央が定めた公共事業投資予算上限の範囲内で, 県内に設置された各部局に対する事業予算額の配分割合を決定する権限を有していることが明らかになった。また, 県の重要な政策は, 県党常務委員会での審議を経て決定しており, 集団的指導体制がとられている。

ヴィエンチャン県党指導部内では, 中央が任命した県党書記 (県知事) が県党常務委員会での意思決定権限を有する一方, 県内での勤務を経験した県副知事が県の経済問題を統括する体制が形成されていた。また, 県内各部局から申請される事業のほかに, 村または郡から申請を受け, 県知事が関係部局に直接に指導して形成させる事業が存在し, 貧困および少数民族対策など地方において政治性の高い事業を行っていることが明らかになった。

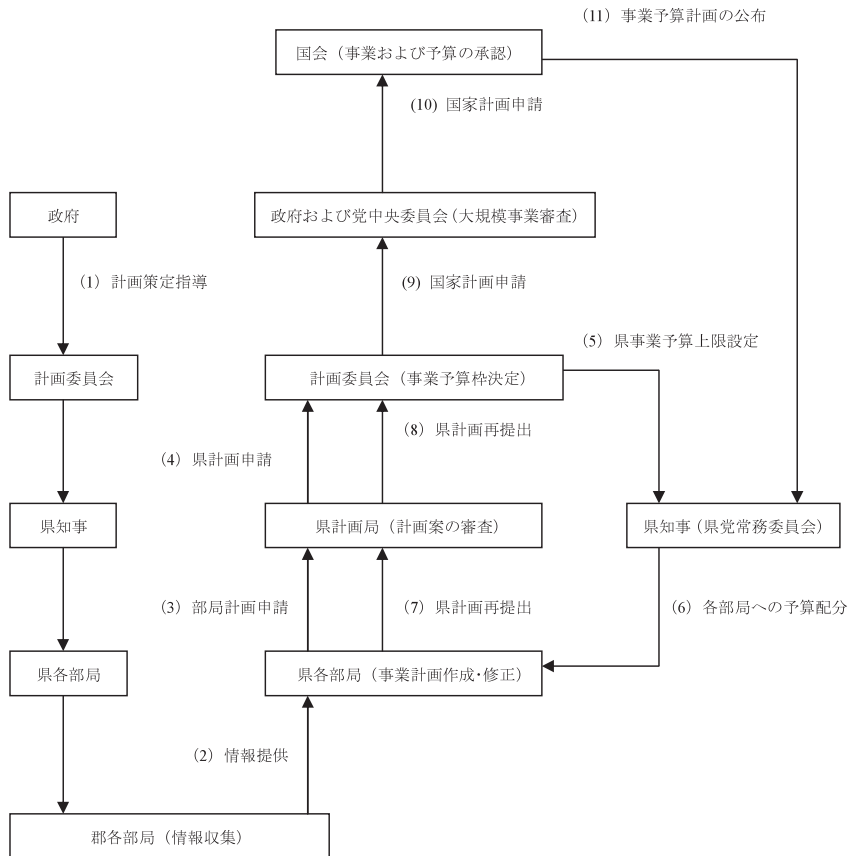


図3 県の公共事業投資計画の策定過程モデル

出所：現地調査に基づき筆者作成。

注：左の数字は，形成過程の順序を示している。

#### IV ヴィエンチャン県工業局の事業形成過程にみる県知事 および県党委員会の権限

#### IV-1 ヴィエンチャン県工業局による県電力事業の管理分担

次に、ヴィエンチャン県内で国内資金による公共事業投資が最も多い県工業局を事例に、事業計画策定過程および電力分野の公共投資事業の形成過程を分析し、県の管理する事業の目的および県指導部の事業形成での権限について考察する。<sup>70)</sup> ヴィエンチャン県工業局が担当できる水力発電所の規模は2,000キロワット以下であるが、2005年の時点で県内に水力発電所建設

70) ヴィエンチャン県工業局における聞き取り（2005年3月および6月）に基づく。



事業は存在せず、事業の多くは、農村地域における送電線網の建設事業である。<sup>71)</sup> 県工業局の電力事業の申請においては、工業省電力局を通じてラオス電力公社に申請する事業（中央の事業）と、県の公共事業投資計画に申請する事業（県の事業）の2つの場合がある。<sup>72)</sup>

#### IV-1-1 中央に属する公共投資事業の管理

中央に申請する公共投資事業と県に申請する公共投資事業の違いについてみると、ヴィエンチャン県において中央が管理を行っている電力関連事業は、外国からの融資により、ラオス電力公社が行う事業である。<sup>73)</sup> ラオス電力公社の事業は、ラオスの国家予算によって行われるが、ラオス政府がアジア開発銀行（ADB）およびフランス電力公社（EDF）などから資金の融資を受け、ラオス電力公社が事業主となって実施している事業である。<sup>74)</sup> ラオス電力公社による地方電化事業は、2005年までにラオス全国の世帯の45%、2010年までに全世帯の70%、2020年までに全世帯の90%が電力を利用できるようにするという政府の地方電化計画に基づいている [Lao P. D. R., *Electricité Du Laos* 2004: III-15]。<sup>75)</sup> ラオス電力公社の地方電化事業計画表をみると（表11）、各事業が対象とする地域には多くの県が含まれ、ほぼラオス全土が対象となっている。ラオス電力公社に対して事業を申請する場合は、県工業局が工業省電力局に対して事業申請書を提出し、工業大臣が検討した後にラオス電力公社に対して事業を検討するように命令する。<sup>76)</sup>

ヴィエンチャン県において、2005年にラオス電力公社が事業主として行っていた事業は、平野部開発事業および第1次北部電力開発事業の2つの事業である。<sup>77)</sup> 例えば、ヒーンフープ

71) ヴィエンチャン県工業局次長との聞き取り（2005年3月）。

72) 割合は、ラオス電力公社に申請する割合のほうが多い。その他に、村民が自ら資金を集めて投資を行う場合がある。ヴィエンチャン県工業局鉱業電力課における聞き取り（2005年3月）。

73) ラオス電力公社は、1959年に設立された、ラオス政府の国有企業である [Lao P. D. R., *Electricité Du Laos* 2004: 1]。電力公社の理事会は、工業省副大臣が理事長を務め、首相府、財務省、ラオス銀行、計画委員会および工業省電力局の代表、並びにラオス電力公社社長によって構成する。電力公社社長は、理事会の推薦により財務省が任命する。ラオス電力公社の職員の給与は、理事会が決定権を有しており、副社長以下の人事は、理事会の提案に基づき工業省が任命する。ラオス電力公社における聞き取り（2005年8月）。

74) 工業省官房における聞き取り（2005年8月）。

75) 1999年に、ラオスの国内の家庭電化率は全世帯の34%と低く、電力の恩恵を受けている地域は首都ヴィエンチャン市周辺と主要都市に限られている。そのため、アジア開発銀行および世界銀行が電化率向上のために送配電線網の拡張を支援している [安部・小藪 2003: 276, 277]。

76) ラオス電力公社における聞き取り（2005年8月）。

77) ラオス電力公社は、ラオスを中央1、中央2、北部、南部の4ブロックに分けて電力設備計画を策定している。中央1は、ヴィエンチャン中央直轄市、ルアンパバーン県、シエンクアーン県、サイニャブリー県、ヴィエンチャン県、ボーリーカムサイ県およびサイソンプーン特別区から構成され、中央2は、カムムアン県およびサヴァンナケート県から構成されている。北部は、ホアバン県、ルアンナムター県、ボーケーオ県、ウドムサイ県およびボンサーリー県から構成され、南部は、チャムパーサク県、サーラヴァン県、セーコーン県およびアッタプー県から構成されている。そして、2003年までに中央1では、アジア開発銀行、中央2および南部では、世界銀行が送配

表 11 ラオス電力公社の地方電化事業計画表（2004-13 年）

No.	プロジェクト	場所（県）	配電 世帯数	期間	資金	事業主
1	Power Transmission and Distribution Phase II (PTD 2)	ルアンパバーン, サイニャブリー, シェンクアーン, ウドムサイ, ルアンナムター, ボンサーリー, サイソムブーン特別区	32,123	2004-06	ADB, フランス, ラオス電力公社	ラオス電力公社
2	Southern Provincial Rural Electrification Phase II (SPRE 2)	ボーリーカムサイ, カムムアン, サヴァンナケート, チャムパーサク, サラヴァン, セーコーン, アッタプー	44,224	2005-08	WB, ラオス電力公社	ラオス電力公社
3	GOL Contribution Project (Phase I)	ルアンパバーン, サイニャブリー, シェンクアーン, ウドムサイ, ルアンナムター, ボンサーリー, サイソムブーン特別区	133,582	2005-08	(未定)	(未定)
4	Power Transmission and Distribution Phase III (PTD 3)	ルアンパバーン, サイニャブリー, シェンクアーン, ウドムサイ, ルアンナムター, ボンサーリー, ボーケーオ, ホアパン	35,000	2009-12	ADB, フランス, ラオス電力公社	ラオス電力公社
5	Southern Provincial Rural Electrification Phase III (SPRE 3)	ボーリーカムサイ, カムムアン, サヴァンナケート, チャムパーサク, サラヴァン, セーコーン, アッタプー	55,000	2010-13	WB, ラオス電力公社	ラオス電力公社
6	GOL Contribution Project (Phase II)	ボーリーカムサイ, カムムアン, サヴァンナケート, チャムパーサク, サラヴァン, セーコーン, アッタプー	163,267	2010-13	(未定)	(未定)
計, 6 プロジェクト			463,196			

出所：ラオス電力公社の計画 [Lao P. D. R., Electricité du Laos 2004: III-19] に基づき報告者作成。

郡ーサナカーム郡送電線建設事業は、ラオスの北部の県に対して送電を行うための第1次北部電力開発事業の一部で、ヴィエンチャン県に隣接するサイニャブリー県に対して電力を送ることを主要目的とし、ADBの融資による事業である。事業形成過程は、ヴィエンチャン県工業局が事業申請書を作成した後、県知事の承認を経て工業省に申請をし、工業省がラオス電力公社に書類を提出する。ラオス電力公社は、ADBの専門家を中心とした調査団をヴィエンチャン県に派遣して事業設計書を作成する。<sup>78)</sup> 事業の実施では、ラオス電力公社が直接に事業主となり、県は実施に参加しているのみである。<sup>79)</sup>

以上、中央（工業省およびラオス電力公社）が管理する事業は、外国の融資による資金を利用し、ラオス政府の電化計画に従って全国レベルでの送電線網の建設を目的とした事業である

↙ 電線拡張整備を支援していた [安部・小藪 2003: 279, 280, 284, 285]。

78) ヴィエンチャン県工業局次長との聞き取り (2005年3月)。

79) ヴィエンチャン県工業局次長との聞き取り (2005年8月)。

表 12 2003-04 年度ヴィエンチャン県工業局に属する送電線建設事業

単位 100 万キープ (≒ 1 万円)

事業名	年度	国内資金	外国資金	総額	事業申請理由
1 ハーッサーイクーン送電線網建設事業	02-04	165.00	0.00	165.00	貧困村、かつての革命根拠地の村。
2 ヴァンヴィエン郡ーメート郡送電線建設事業	01-05	20,400.00	0.00	20,400.00	メート郡が戦略的に重要で、治安が悪く、かつての革命根拠地であるため。
3 ヒーンフープ郡ファークプーパ 20 カ村送電線網拡大事業	02-05	11,236.00	0.00	11,236.00	少数民族が多く住んでいる村、貧困地域。
4 ケーオウドム郡 5 カ村送電線網拡大事業	02-04	550.00	0.00	550.00	かつての革命根拠地、貧困地域。

出所：計画協力委員会の資料 [Lao P.D.R., Khana-kammakān-phāēnkān lae kāmūam-mēū, Khom khumkhōng khōngkān long-theun khōng lat 2003] および 2005 年 3 月の調査に基づき筆者作成。

といえる。また、事業形成では、ラオス電力公社が外国の専門家と協力して行っていることが窺える。

#### IV-1-2 県に属する公共投資事業の管理

一方、県が管理を行っている送電線建設事業は、政治目的を有する事業、県の開発重点地域の事業および遠隔地の事業に重点を置いている。2003-04 年度のヴィエンチャン県工業局に属する送電線建設事業について示した表 12 によれば、規模が大きい事業としてヴァンヴィエン郡ーメート郡送電線建設事業、中規模の事業としてヒーンフープ郡ファークプーパ 20 カ村電線網拡大事業、並びに小規模の事業としてケーオウドム郡 5 カ村送電線網拡大事業およびハーッサーイクーン送電線網建設事業がある。聞き取りによれば、これらの事業を申請した理由は、ヴァンヴィエン郡ーメート郡送電線建設事業は、事業対象となっているメート郡が戦略的に重要で、治安が悪く、かつての革命根拠地であったために形成し、ヒーンフープ郡ファークプーパ 20 カ村電線網拡大事業は事業対象の地域が少数民族の多く住んでいる村で、貧困地域であるために形成し、ケーオウドム郡 5 カ村電線網拡大事業は事業対象の地域がかつての革命根拠地で、貧困地域であるために事業を形成し、ハーッサーイクーン送電線網建設事業は、事業対象地域が貧困村で、かつての革命根拠地の村であるために形成したと説明している。<sup>80)</sup>

以上から、県の電力分野の公共事業は、少数民族地域、貧困地域および革命根拠地の開発を優先的に行うことを目的とした政治性の高い事業として位置づけていることが窺える。

#### IV-2 ヴィエンチャン県工業局における公共事業投資計画の策定過程

次に、ヴィエンチャン県工業局での公共事業投資計画策定過程を分析し、事業計画策定にお

80) ヴィエンチャン県工業局次長との聞き取り (2005 年 3 月)。

ける地方内部での県党指導部、県レベルの部局（県工業局）および郡レベルの部局（郡工業手工芸課；以下、郡工業課）の間の権限分担について考察する。聞き取りによれば、ヴィエンチャン県工業局の公共事業計画策定過程は、次のとおりである。<sup>81)</sup>

1. 各郡工業課が、県工業局に対して事業提案を行う（例えば、村における送電線網の拡大など）。<sup>82)</sup>
2. 県工業局電力課職員が、郡工業課と協力して事業予定地を視察に行く。
3. 5月に、県工業局電力課が、各郡の電力関連事業を総括して電力分野の公共事業投資計画を策定し、県工業局官房に提出する。<sup>83)</sup>
4. 県工業局官房に属する統計計画班が、県工業局の各課から提案された公共事業計画を総括する。
5. 県工業局長が主宰して県工業局内の会議を開催する（会議は1度でなく、3～5回開催する）。<sup>84)</sup> 会議において、県工業局に属する各郡の事業の優先順位を決定する。<sup>85)</sup>
6. 6月はじめの県の会議において、県計画局より公共事業の規則について説明があり、公共事業投資予算の予測について説明がある。これによって次年度の県工業局の事業予算額を予測する。<sup>86)</sup>
7. 県工業局内での最後の会議において、どの事業を県に申請し、どの事業を中央の工業省電力局に申請するかを決定する。
8. 県工業局長（または次長）が署名をした後に、6月15日までに県計画局に公共事業投資計画案を送付する。
9. 7月に、中央から事業予算の上限枠が通知された後、県副知事（経済統括担当）が県投資計画審査会議を開催し、県工業局長が、県工業局の申請した規模の大きい事業について説明する。<sup>87)</sup> 県工業局が提出した計画が、県の定めた予算の上限を超えている時には、会議

---

81) ヴィエンチャン県工業局における聞き取り（2004年8月、2005年3月および2005年8月）に基づく。

82) 各郡工業課には、多くて2名しか職員がいない。ヴィエンチャン県工業局における聞き取り（2005年3月）。

83) このときには公共事業投資計画を策定するのみであり、事業が認可されてから事業書を作成する。事業書類の作成では、郡全体に関係する広域の事業については、事業設計調査のための費用を改めて申請する。しかし、2～3の村にまたがる小規模な事業の場合は、電力課が自ら事業計算を行う。事業の形成過程において、工業省電力局と相談することはほとんどない。ヴィエンチャン県工業局における聞き取り（2005年3月）。

84) 会議には、県工業局次長、県工業局付属各課長および技官が参加する。ヴィエンチャン県工業局における聞き取り（2004年8月）。

85) この時点では、事業の数を削減しない。ヴィエンチャン県工業局における聞き取り（2004年8月）。

86) ヴィエンチャン県工業局における聞き取り（2005年8月）。

87) ヴィエンチャン県工業局における聞き取り（2004年8月）。

の期間中に、県工業局長が局内で決めた優先に従って削減する事業を決定し、県計画局に対して事業計画を再提出する。<sup>88)</sup>

10. 県計画局が、県の各部局が申請した事業計画を総括し、計画委員会に再度提出する。

以上の過程から、事業計画策定において、県党指導部は、県レベルの部局が申請した大規模事業を審査し、各部局の事業予算総額を決定する権限を有している。また、県レベルの部局は、事業計画を起草し、各事業の優先順位を決定する権限を有している。一方、事業計画の起草、審査および予算配分が県レベルで決定されるため、郡レベルの行政当局（郡長および郡レベルの各課）が公共事業形成に有する裁量権限は小さいことが窺える。

#### IV-3 ヴァンヴィエン郡ーメート郡送電線建設プロジェクトにみる事業形成過程

次に、事例として、2005年3月時点でヴィエンチャン県工業局が管理している事業で、最も規模が大きいプロジェクトである「ヴァンヴィエン郡ーメート郡送電線建設プロジェクト」の形成過程をみることにより、県の事業形成における県知事および県党委員会の権限および中央との関係を分析する。<sup>89)</sup>

プロジェクト契約文書によれば、「ヴァンヴィエン郡ーメート郡送電線建設プロジェクト」は、事業費用が375万7,370ドルであり [Lao P. D. R., Phanāēk-ut-sāhakam lae hatthakam pacham khwāēng Viangchan 2001: 2], 県山間部のメート郡を開発する目的で、すでに高压電線が敷設されているヴァンヴィエン郡から送電線の支線を敷設する事業である。事業を形成した理由は、メート郡が新しく設置した郡であり、人々の生活状況が貧しく、かつての革命根拠地でプロジェクト対象の38カ村の人々も革命運動に参加した経緯があることに加えて、同郡では反政府勢力が混乱を引き起こしているため、政治組織の建設、行政機関の改善および経済インフラストラクチャーの拡大に重点を置くべきであるとヴィエンチャン県指導部がみなしていることを挙げている [Lao P. D. R., Khana-kammakān-phāēnkān hāēng lat 2000b: 2, 3].<sup>90)</sup>

ヴィエンチャン県山間部のサナカーム郡、フーアン郡、メート郡、ヴァンヴィエン郡および

88) このときに局長は、先に工業局内で検討し、決定した事業の優先順位に従って事業数を削減する。ヴィエンチャン県工業局における聞き取り（2005年8月）。

89) ヴィエンチャン県工業局次長との聞き取り（2005年3月）、および副県知事（経済統括担当）との聞き取り（2005年8月）に基づく。

90) 事業形成を担当した県工業局次長によれば、事業形成の理由は、「ヴィエンチャン県が、メート郡を戦略的に重要な地域であるとみなしているためである。メート郡は、反政府勢力が活動し、反政府勢力が他の地域へと移動する通過点となっており治安が悪い郡である。また、かつて革命根拠地であった郡であり、遠隔地で人民が貧しい郡である。ラオス電力公社も、送電線建設計画を立てているが、メート郡に建設されるまでに時間がかかりすぎる。そのために、国家が特別に公共事業投資を行う」と説明していた。ヴィエンチャン県工業局次長との聞き取り（2005年3月）。

カーシー郡は県内で治安が悪い地域であると認識されてきた [Lao P. D. R., Khwāēng Viangchan 1998: 12]。とりわけ、1991年には、タイから侵入した反政府勢力がフーアン郡を一時占領し軍と戦闘になり、1992年には、反政府勢力がサナカーム郡の家屋を焼くという事件があった。メート郡は、カーシー郡から1995年に分離して新たに設置した郡であり、反政府勢力が活動するサナカーム郡およびフーアン郡に接している。そのため、国防および県の治安にとって重要な地域であった [Naovalāt 1998: 34, 129, 130]。つまり、事業の直接の目的は郡の開発であるが、同時に、県内の治安の維持、郡の貧困対策、およびかつての革命根拠地に対する配慮など、治安および政治目的が事業の形成理由であることが窺える。

次に、聞き取りによれば、事業形成過程は次のとおりである。<sup>91)</sup>

1. 事業形成を開始したのは1996年である。ヴィエンチャン県指導部は、メート郡の貧困を解決するための手段として道路建設と電力の導入を検討していた。<sup>92)</sup> そのため、県の方針に基づき、県工業局が事業を計画した。<sup>93)</sup> 当初の計画では、郡内のナム・パーン川に小規模発電ダムを建設して、メート郡の中心部に電力を供給する計画であった。
2. 1995-96年に、県工業局が県に対して調査・設計事業を申請した。
3. 1996-97年に、政府から調査・設計事業が認可された(200万キープ)。そのため、ボーリスット・パランナム社に、調査・設計を依頼した。
4. 1997-98年に、設計に基づき、小規模ダム建設事業予算を県に対して申請した。
5. 1998-99年に、政府から小規模ダム建設費用として6,000万キープの予算が認可された。
6. 県副知事(経済統括担当)が、従来の計画では発電能力が小さいため、小規模水力発電ダムを建設する場合と、ヴァンヴィエン郡からメート郡にミドル・レベル送電線を建設する場合の比較検討を行うように県工業局に指示した。<sup>94)</sup>
7. 県工業局では、県副知事からの指示を受けて、局次長(電力分野担当)が電力課を指揮して事業の性能を再検討し、結果について県工業局会議(局長、次長、各課長、副課長、熟

91) ヴィエンチャン県工業局次長との聞き取り(2005年3月)、および県副知事(経済指導担当)との聞き取り(2005年8月)に基づく。

92) ヴィエンチャン県副知事との聞き取りに基づく(2005年8月)。

93) 郡レベル、または村レベルからの事業申請はなかった。県工業局が事業の策定を行うにおいては、全国の郡の中心部において電力が使えるようにするという政府の基本方針および工業省のマスタープラン(1995-2000年)に基づいていた。

94) 県副知事の指示は、県工業局が、1) 小規模発電ダムの性能について、メート郡の開発を行うために十分であるか検討すること、2) ヴァンヴィエン郡から電線網を建設する場合の性能について検討すること、であった。県工業局次長との聞き取り(2005年3月)。この指示を行った理由は、1997-98年にアジア通貨危機があり、キープの価値が下がったために資材の購入費が増加し、6,000万キープでは建設資金として不足したためである。また、水力発電では発電できる電力が少なく、需要の増大に対応するとすれば、より多くの資金を投資しなければならなかった。また、水力発電所は維持管理が難しいためであった。県副知事との聞き取り(2005年8月)。



練技官)で審議承認した後、県知事に回答を提出した。<sup>95)</sup>

8. 県党常務委員会において、県工業局の回答を検討し、<sup>96)</sup> 建設事業費として許可された 6,000 万キープを、ヴァンヴィエン郡からメート郡への送電線網を建設するための事業調査費に充ててことを決定した。<sup>97)</sup>
9. 県党常務委員会が、県工業局に委員会の決定を通知したのに対し、県は、3 月の予算修正において計画委員会に計画の修正を申請し、国会において承認された。<sup>98)</sup>
10. 県工業局は、ラオス電力公社(事業調査部)に対して事業の設計を委託した。
11. ラオス電力公社は、3 カ月かけて事業価格見積書と、詳細な建設設計計画を作成した。
12. 事業設計を作成した後、県知事が主宰する県の事業審査会議において、事業内容の説明を行った。<sup>99)</sup> 会議は午前中半日で、県工業局が議題を述べた後に各部局が質問し、ラオス電力公社が説明を行った。<sup>100)</sup> 会議が終了した後に、参加者が署名をした。
13. 会議後、県工業局が建設事業申請書を作成し、政府に申請した。<sup>101)</sup>
14. 政府は事業を認可したが、事業資金についてはヴィエンチャン県が事業に対して先行投資が可能な事業者を選定して建設を行い、その後で各年度に事業債務返済計画を国会に申請するように方針を指示した。

---

95) 県工業局の回答は、小規模発電ダムの発電量 10 キロワットでは、町の街灯に利用できる程度であり、郡の産業開発に用いるには不十分であるというものであった。代案としては、1) 中間点に変電所を建設することによって、ヴァンヴィエン郡からメート郡に送電する場合、2) カーシー郡に変電所を建設してメート郡に送電する場合、の 2 つの送電能力と費用を提案した。県工業局次長との聞き取り(2005 年 3 月)。

96) この会議には、県工業局の職員は参加していない。会議においては、県副知事(経済統括担当)自身が、事業の説明を行った。というのも、県副知事は事業変更の事情をよく把握しているためである。

97) 決定理由は、もしヴァンヴィエン郡から 22 KV と 4 KV の送電線を設置すれば、メート郡の街灯だけでなく、工業目的にも電力を使用することができ、さらに、メート郡で 27 村に電力を供給できるだけでなく、ヴァンヴィエン郡で 11 村、カーシー郡で 14 村に、新たに電力を供給できるためであった。県副知事との聞き取り(2005 年 8 月)。

98) ヴィエンチャン県副知事との聞き取り(2005 年 8 月)。

99) 会議には、県副知事、県工業局、ラオス電力公社の技官(設計担当)、メート郡、ヴァンヴィエン郡およびカーシー郡の郡長のほかに、県官房、県財務局、県通信運輸郵便建設局、県計画局、県農林局、県軍司令部および県治安司令部の長が参加した。

100) 参加者は、県財務局は予算面について、県通信運輸郵便建設局は電線と並行して建設する道路の予定について、県計画局は事業投資計画について、県農林局は建設ルートの森林について、県軍・治安司令部は建設ルートが戦略地域を横断しないかについて、意見を述べた。県官房は県知事を補佐するために参加し、郡長は建設への村民の動員を担当するために参加した。ラオスでは事業の実施に関して村民への補償は行われず、さらに建設地の森林を村民が自ら伐採しなければならないことがある。そのため、郡長は事業に村民を動員するため、事業の重要性を村民に理解させる役割を有する。事業の基本方針については、すでに県党常務委員会で決定されているため、会議で県知事は特に意見を述べなかった。ヴィエンチャン県工業局次長との聞き取り(2005 年 3 月)。

101) 申請の過程については、通常の事業申請過程と同じである。計画委員会の提案に従い、政府が事業を認可した。

15. 県工業局が、事業費の先行投資を行う会社として、セーンサヴァン電力会社（民間）を選定した。
16. 県工業局とセーンサヴァン電力会社の間で合意に至った後、<sup>102)</sup> 1999-2000年に県工業局は事業契約書（ヴァンヴィエン郡からメート郡への送電線事業建設受注契約書）と事業設計書を再度作成した。<sup>103)</sup> そして、2000-01年度に事業契約書と事業設計書を県に提出し、政府の合意を得て、国会で検討し承認された。<sup>104)</sup>
17. 認可を受けた後、県工業局は事業契約審査会議を開催した。会議は県工業局長が主催し、県工業局電力課が説明を行った。<sup>105)</sup> 会議の後、県工業局が県を代表し、事業主として契約を行った。また、県計画局および会社が署名を行った。
18. 県工業局が業務命令書を公布した。これによって、会社は建設を開始することができることになった。同時に、県工業局は、事業管理委員会の任命を県知事に依頼し、県知事が任命した。<sup>106)</sup>

以上の過程に関する分析から、事業の許認可および予算は、政府および国会が決定を行っている一方、事業の基本方針は県党常務委員会で決定し、事業基本設計は県知事が主宰する県の会議において採択しているため、県党指導部が事業方針および基本計画を決定する権限を有しているといえる。また、事業の技術面は県工業局が検討しているが、県副知事が県指導部を代表して事業形成過程で具体的な指示を与えており、県の事業が県党指導部の主導により形成されていることが窺える。

## 小括

県工業局の事業形成過程に関する分析から中央と県間の職掌分担をみると、中央に属する公共事業は、外国の融資により全国的な経済開発のために行われる事業である一方、県に属する事業は、地方の治安、少数民族対策および政治的支持の獲得を事業目的にしていることが明

102) セーンサヴァン電力会社と県の協議により、建設においては、2001年から2003年の3年間で、事業費用の返済については、2002年から2005年の4年で行うことになった。ヴィエンチャン県工業局次長との聞き取り（2005年3月）。

103) この事業計画書は、資材の値段などが変化しているため、以前にラオス電力会社が作成したものと異なる。ヴィエンチャン県工業局次長との聞き取り（2005年3月）。

104) 新しく策定した事業契約草案および事業計画については、政府および国会に提出し、承認を得なければならない。ヴィエンチャン県工業局次長との聞き取り（2005年3月）。

105) 会議に参加するメンバーは、県の事業審査の会議と同じであるが、県知事、県軍司令部、県治安司令部は参加しなかった。

106) 事業管理委員会は、県工業局が委員長となり、県計画局、県財務局、県通信運輸郵政建設局、県農林局、県農村開発事務所、電力技官、計画技官、並びにメート郡、ヴァンヴィエン郡およびカーシー郡の郡工業課の職員によって構成されている。予定では、筆者が調査を行った2005年8月には事業が完成しているはずであったが、建設会社に対する県の債務の返済が契約どおりに行われていないために完成していなかった。ヴィエンチャン県工業局における聞き取り（2005年8月）。

らかになった。また、県で行われる事業の許認可権限および予算承認権は中央（政府および国会）が掌握しているが、県党指導部は、事業形成を主導し、事業の基本方針および基本設計について決定する権限を有しているといえる。

事業形成における県内の政策決定過程でも、重要な問題は県党常務委員会において決定し、県党常務委員である県副知事が、事業形成過程で具体的な指示を行っていた。先にみたように、県副知事は県内で職務を経験し、県内の状況を把握し、長期的に事業形成に関与することができる。そのため、県党委員会の意思決定権は県知事が有するが、他の常務委員を通じて県内の状況が反映される体制になっているといえる。

以上、調査に基づいて作成した県の公共事業の形成モデルは、図4のとおりである。

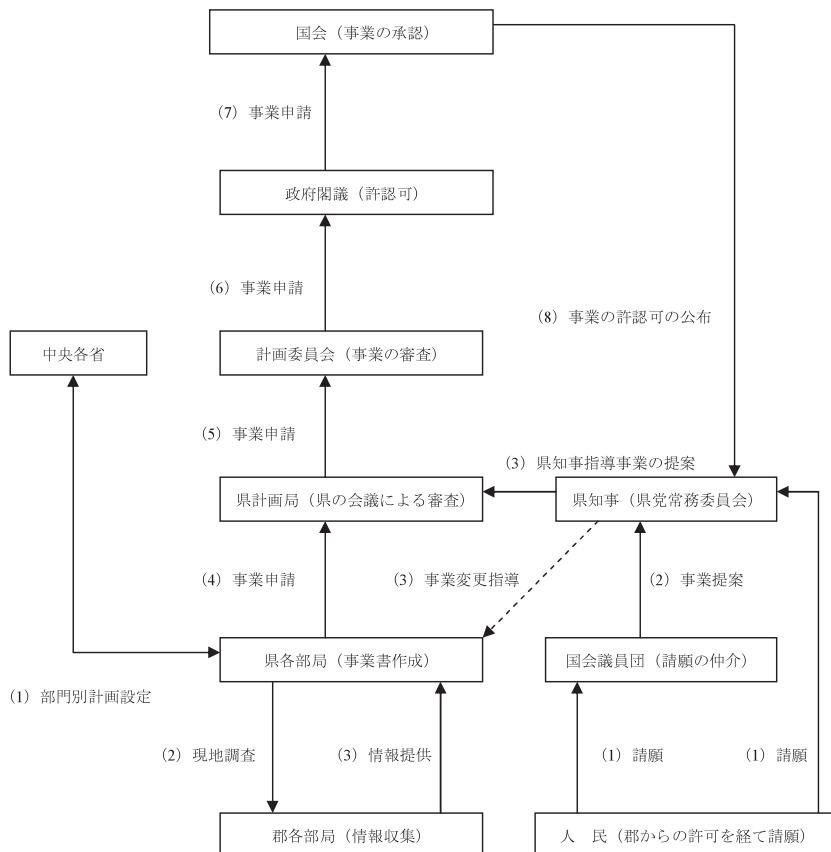


図4 県の公共事業の形成過程モデル

出所：現地調査に基づき、筆者作成。

注：左の数字は、過程の順序を示している。

## V 結 論

ラオスの公共事業投資計画の策定過程およびヴィエンチャン県工業局の送電線建設事業の形成過程に基づき、県知事および県党委員会の権限について分析した結果、次の5つの点が明らかになった。

第1に、ラオスにおける地方への権限委譲政策は、地域経済統合に向けて工業化を促進するため、中央がマクロ管理を統括し、地方が政策実施の管理を統括するように職掌分担を形成することを意図した政治制度改革の一部であり、地方に主体性を与えて、経済開発を促進することが目的であった。しかし、アジア通貨危機に伴う政治不安の中で、党は、権限委譲政策を地方への監督強化および地方の治安維持と結合させるように指示していた。

第2に、公共事業計画策定および事業形成に関する中央と地方の権限では、政府および国会が、大規模事業の許認可権および県に対する事業予算の上限枠の決定権を有し、中央集権的な事業管理が維持されている一方で、県知事は、県内に設置された各部局が起案した事業案を審査し、県内の各部局に対する公共事業予算の配分を決定する権限を有するなど、計画の策定過程および事業形成過程において指示を行う裁量権を有している。また、事業形成に関する郡レベルの裁量権は小さく、郡への権限委譲は進んでいない。

第3に、県知事の政治的地位をみると、地方党組織を統率する県党書記が県知事を兼任し、同時に党中央執行委員を兼任している。そのため、党内では党中央執行委員として各省大臣と同格の地位を有し、党政治局に直属している。ヴィエンチャン県の事例では県党書記は中央から派遣されており、党政治局が党中央執行委員を県党書記に任命することで地方党委員会を統制し、地方を掌握する体制が形成されていることが窺える。

第4に、県が管理する事業の目的をみると、中央が管理する事業が、外国の融資または援助による全国規模の開発を目的としている一方、県が管理する事業は、国内資金による事業で、地方の経済開発とともに地方の政治および治安対策を目的としていた。また、県知事が主導して形成させた事業は、かつての革命根拠地への支援、貧困対策および少数民族地域の開発など政治的な目的を有している。そのため、県知事に対して、地方の政治、治安維持および少数民族対策を目的とする開発事業を統括させる職掌分担が行われていることが推測される。

第5に、県内の政策決定過程では、事業方針および予算配分など事業に関する重要な決定は県党常務委員会を経て行われ、集団的指導体制がとられている。そのため、県知事（県党書記）の権限強化は、県党常務委員会の権限を強化することをも意味する。また、県党常務委員会内では、県党書記（県知事）が意思決定権を有し、委員会を統制する一方、県内での勤務経験を有する他の委員（県副知事）が事業形成を主導する職責を有していた。そのため、県知事が地

方の行政活動を監督し、統制する一方で、他の県党常務委員が、政策立案および実施において地方の状況を反映させる職掌分担を形成しているといえる。

以上の分析から、1990年代後半からラオスで行われている地方分権（県知事の権限強化）は、地方党委員会に権限を与えて地方での開発を促進させると同時に、党政政治局が県党書記を通じて、地方の治安掌握を強化する動きとして理解できる。ラオスは、1997年にASEANおよび地域経済統合に参加して経済開発を促進する一方で、通貨危機など地域経済の変動がラオスの一党支配体制に影響を与えないように、少数民族問題など地方の治安問題に対応し、地方で体制を支える党員および党組織（かつての革命根拠地）に配慮する必要性が生じた。そのため、党政政治局は、党中央執行委員を県党書記（県知事）に任命して地方党委員会への統制を行い、地方の治安の維持、政治支持調達および少数民族問題を統括し、監督させる一方で、県知事に経済開発に関する権限を一部委譲し、地方の政策決定での県党委員会の権限を強化することで、開発における地方の主体性を高め、開発計画に地方の状況を反映させる体制を形成したと考える。つまり、現在のラオスの地方分権は、党政政治局が県知事（県党書記）を通じて地方党委員会を統制し、地方党委員会に地方開発の主体性を与えることで、党がより強固に地方を掌握し、体制を強化するための政策であるといえる。

本研究は、1つの県および1つの部門の分析に基づく考察である。そのため、結論で述べた推論について、他の県および他の部門との比較および検証が必要である。また、地方行政法の施行状況、中央レベルの機構改革および郡レベル以下の行政改革に関する分析も重要であるが、今後の研究課題としたい。

## 参 考 文 献

### 日本語文献

- 安部達也；小薮 仁. 2003. 「電力事情」『ラオスの開発と国際協力』西澤信善；古川久継；木内行雄（編），271-290 ページ所収. 東京：めこん.
- 樹神 成. 1987. 「ソ連における国民経済の管理と地方自治（1）——ベレストロイカ前夜」『名古屋大学法制論集』117号：77-122.
- 菊地陽子. 2003. 「現代の歴史」『ラオス概説』ラオス文化研究所（編），149-170 ページ所収. 東京：めこん.
- 木村哲三郎. 2000. 「1999年のラオス——強力な引き締め策でインフレ鎮静」『アジア動向年報2000年』，245-260 ページ所収. 東京：アジア経済研究所.
- 生江 明. 1995. 「ラオスの地方制度」『アジア諸国の地方制度（IV）——アジア諸国における地方行財政制度に関する調査研究報告書』，151-174 ページ所収. 東京：地方自治協会.
- 鈴木基義. 2001. 「ラオスは社会主義に回帰するか——IMF主導市場経済化とアジア通貨危機の影響」『世界経済評論』8月号：21-31.
- . 2002. 「ラオス——新経済体制下の模索」『岩波講座 東南アジア史9 「開発」の時代と「模索」の時代』池端雪浦；石井米雄；石澤良昭；加納啓良；後藤乾一；斎藤照子；桜井由躬雄；末廣 昭；山本達郎（編），257-279 ページ所収. 東京：岩波書店.
- 鈴木志づほ. 2000. 『CLAIR REPORT——ラオスの行政制度』東京：（財）自治体国際化協会.
- 瀬戸裕之. 2003. 「第4章政治」『ラオス概説』ラオス文化研究所（編），93-124 ページ所収. 東京：めこん.

- . 2005a. 「ラオス1991年憲法体制における県党・行政制度に関する一考察——ヴィエンチャン県を事例に」『国際開発研究フォーラム』28: 181-199.
- . 2005b. 「ラオスの政治制度改革における部門別管理体制に関する一考察——ヴィエンチャン県財務部の人事管理を事例に」『ラオス——一党支配体制下の市場経済化』(研究双書 No. 545) 天川直子; 山田紀彦 (編), 71-114 ページ所収. 東京: アジア経済研究所.
- 渡辺 肇. 2003. 「開発援助受入体制」『ラオスの開発と国際協力』西澤信善; 古川久継; 木内行雄 (編), 309-324 ページ所収. 東京: めこん.
- 山田紀彦. 2001. 「2000年のラオス——揺らぐ『安定神話』」『アジア動向年報2000年』247-262 ページ所収. 東京: アジア経済研究所.
- 山田紀彦; 天川直子. 2004. 「2003年のラオス——着実に前進」『アジア動向年報2003年』253-268 ページ所収. 東京: アジア経済研究所.
- 安井清子. 2003. 「第7章民族」『ラオス概説』ラオス文化研究所 (編), 171-205 ページ所収. 東京: めこん.

英語文献

- Bourdet, Yves. 2000. *The Economics of Transition in Laos: From Socialism to ASEAN Integration*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Department of Public Administration and Civil Service. 1996. *Organization of the Government of the Lao P. D. R.* Vientiane: UNDP.
- Evans, Grant. 1991. Planning Problems in Peripheral Socialism: The Case of Laos. In *Laos: Beyond the Revolution*, edited by Joseph J. Zasloff and Leonard Unger, pp. 84-130. New York: St. Martin Press.
- . 1999. Introduction: What is Lao Culture and Society? In *Laos: Culture and Society*, edited by Grant Evans, pp.1-34. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Funck, Bernard. 1993. Laos: Decentralization and Economic Control. In *The Challenge of Reform in Indochina*, edited by Börje Ljunggren, pp. 123-148. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Keuleers, Patrick; and Sibounheuang, Langsy. 1999. Central-Local Relations in the Lao People's Democratic Republic: Historic Overview, Current Situation and Trends. In *Central-Local Relations in Asia-Pacific: Convergence or Divergence?* edited by Mark Turner, pp. 196-235. New York: Palgrave.
- Lao P. D. R. Committee for Planning and Cooperation, National Statistical Center. 2002. *Statistical Year Book 2002*. Vientiane: Committee for Planning and Cooperation, National Statistical Center.
- Lao P. D. R. Electricité Du Laos. 2004. EDL Power Development Plan 2004-13. paper.
- Pannhasith, Daopheng; and Soulinthone, Bounphone. 2000. Decentralized Planning for the National Rural Programme in the Lao P. D. R. In *Decentralization, Local Governance and Rural Development*, edited by Hans Detlef Kammeier and Harvey Demaine, pp. 240-260. Bangkok: Asian Institute of Technology.
- Stuart-Fox, Martin. 1986. *Laos: Politics, Economics and Society*. London: Frances Pinter.
- UNDP. 2001. *National Human Development Report. Lao P. D. R. 2001: Advancing Rural Development*. Vientiane: UNDP Lao P. D. R.

ラオス語文献

出版物

- Lao P. D. R., Khana-kammakān-phāēnkān lae kānhūam-mēū, Khom khumkhōng khōngkān long-theun khōng lat. 2003. *Phāēnkān long-theun khōng lat sok pī 2003-2004 khōng bandā khwāēng tāng-tāng* [各県の2003-2004年度の公共事業投資計画]. Viangchan: Khana-kammakān- phāēnkān lae kānhūam-mēū.
- Lao P. D. R., Khana-sī-nam samlūat Phonla-mēūang thūa-pathēt. 2005. *Phon kāsamlūat phonla-mēūang lae thī-yū-āsai 2005* [国勢調査結果2005年]. Viangchan: Khana-sī-nam samlūat Phonla-mēūang thūa-pathēt.



- Lao P. D. R., Khwāēng Viangchan. 1998. *Kōngpasum-nyai khang-thi II không ongkhana-phak Khwāēng Viangchan* [ヴィエンチャン県党委員会第2回大会]. Viangchan: Khwāēng Viangchan.
- Lao P. D. R., Phak pasāson pativat lão. 1996. *Āēkkasān Kōngpasum-nyai khang-thi 6 không Phak pasāson pativat lão*. [ラオス人民革命党第6回党大会文書]. Viangchan.
- . 2001. *Āēkkasān Kōngpasum-nyai khang-thi 7 không Phak pasāson pativat lão* [ラオス人民革命党第7回党大会文書]. Viangchan: Khana khōsanā op-hom sūn kāng phak.
- Naovalāt, Sulaphon. 1998. *Pavatsāt Khwāēng Viangchan* [ヴィエンチャン県の歴史]. Viangchan: Khwāēng Viangchan.

法令・規則（党規則を含む）

- Lao P. D. R., Khana-kammakān-phāēnkān hāēng lat. 2000a. *Bot-nae-nam kiao-kap kân-sāng khwāēng pen hũa-nũai nyut-tha-sāt, mēuang pen hũa-nũai phāēnkān-ngoppamān lae sāng bān pen hũa-nũai phēun-thān chattang-patibat. lēk-thi 128*. (11 minā 2000) [県を戦略単位とし、郡を計画・予算単位とし、並びに村を実施の基礎単位として建設することに関する国家計画委員長通達第128号2000年3月11日].
- Lao P. D. R., Nā-nyok-latthamonti. 2000. *Khamsang-nae-nam không nā-nyok-latthamonti vā-dũai kân-sāng khwāēng pen hũa-nũai nyut-tha-sāt, mēuang pen hũa-nũai phāēnkān-ngoppamān lae sāng bān pen hũa-nũai phēun-thān chattang-patibat. lēk-thi 01*. (11 minā 2000) [県を戦略単位とし、郡を計画・予算単位とし、並びに村を実施の基礎単位として建設することに関する首相訓令第01号2000年3月11日].
- . 2002a. *Damlat vā-dũai kân-khumkhōng kân-longtheun không lat. lēk-thi 58*. (22 pheut-saphā 2002) [公共事業管理に関する首相令第58号2002年5月22日].
- . 2002b. *Damlat vā-dũai kân-sāng lae kân-khumkhōng phāēn- phattānā-sēthakit-sangkhom. lēk-thi 135*. (7 singhā 2002) [経済社会開発計画の策定および管理に関する首相令第135号2002年8月7日].
- Lao P. D. R., Phak pasāson pativat lão, Khana bōlihān-ngān phak khwāēng Viangchan. 1996. *Labia-pkân hetviāk không khana-phak khwāēng Viangchan, lēk-thi 24*. (6 minā, 1996) [ヴィエンチャン県党委員会の業務規則第24号1996年3月6日].
- Lao P. D. R., Phak pasāson pativat lão, Kom-kân-mēuang sūn-kāng phak. 1993. *Mati-tok-long không kom-kân-mēuang sūn-kāng phak vā-dũai thit-nam lae lak-kān nai kân-khumkhōng tām kha-nāēngkân*. (8 pheut-saphā 1993) [部門別管理における方針及び原則に関する党中央政治局決議第21号1993年5月8日].
- Lao P. D. R., Saphā-pasāson sūng-sut. 1991. *Lat-tha-thammanūn hāēng sã-thã-lana-lat pasã-thipatai pasāson lão*. (14 sing-hā 1991) [ラオス人民民主共和国憲法].
- Lao P. D. R., Saphā-hāēng-sāt. 2001. *Kotmāi vā-dũai kân-lēuak-tang samāsik saphā-hāēng-sāt, Sabap pap-pung*. (11 tulā 2001) [改正国会議員選挙法].
- . 2003a. *Lat-tha-thammanūn hāēng sã-thã-lana-lat pasã-thipatai pasāson lão, Sabap pap-pung*. (6 peut-saphā 2003) [改正ラオス人民民主共和国憲法].
- . 2003b. *Kotmāi vā-dũai kân-pokkhōng-thōng-thin*. (21 tulā 2003) [地方行政法].

党文書

- Lao P. D. R., Khana-bōlihānngān sūnkāng phak. 1998. *Mati kōngpasum khop-khana không Khana-bōlihānngān sūnkāng phak khang-thi 6 (samai- thi VI)*. (Viangchan: 18 kunphā 1998) [第6期党中央執行委員会第6回総会決議1998年2月18日].
- . 2000a. *Mati kōngpasum khop-khana không Khana-bōlihānngān sūnkāng phak khang-thi 10 (samai- thi VI)*. (Viangchan: 11 minā 2000) [第6期党中央執行委員会第10回総会決議2000年3月11日].
- . 2000b. *Mati kōngpasum khop-khana không Khana-bōlihānngān sūnkāng phak khang-thi 12 (samai- thi VI)*. (Viangchan: 20 kannyā 2000) [第6期党中央執行委員会第12回総会決議2000年9月20日].

Lao P. D. R., Nêo-lão-sâng-sât Khwāēng Viangchan. 2001. Sang-lūam Sathi-ti bandā sankhon tâng-tâng không tãēla mēuāng sok-pī 1999-2000 [1999-2000 年度各郡の民族統計総括]. chāk Sathi-ti Pasākôn tãēla mēuāng không Khwāēng Viangchan. Khwāēng Viangchan: Nêo-lão-sâng-sât Khwāēng Viangchan.

政府資料

Lao P. D. R., Khana-kammakān-phāēnkān hāēng lat. 2000b. Chotmāi-tōp. Lēk-thī 753. (15 thanvā 2000) [回答書第 753 号 2000 年 12 月 15 日].

Lao P. D. R., Phanāēk-ut-sāhakam lae hatthakam pacham Khwāēng Viangchan. 2001. Sannyā hapmao kōsāng khôngkān kha-nyāi tākhai faifā 22 KV, 0.4 KV lae tit-tang mō-pāēng chāk Mēuāng Vanviang hā Mēuāng Māēt, Khwāēng Viangchan. lēk-thī 452. (27 kō-la-kot 2001) [22 KV, 0.4 KV 送電線網拡大およびヴィエンチャン県ヴァンヴィエン郡からメート郡までの送電所設置プロジェクトの建設受注契約書第 452 号 2001 年 7 月 21 日].